

Causa C-416/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

6 luglio 2023

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa federale, Austria)

Data della decisione di rinvio:

27 giugno 2023

Ricorrente in cassazione:

Österreichische Datenschutzbehörde

Interveniente anonimo**Oggetto del procedimento principale**

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 – RGPD) – Interpretazione della nozione di «richieste eccessive» di cui all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD – Riscossione di un contributo spese ragionevole per l'esame – Rifiuto di procedere all'esame

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Richiesta di interpretazione di una disposizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1) Se la nozione di «richieste» o di «richiesta» di cui all'articolo 57, paragrafo 4, 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 – RGPD), debba essere interpretata nel senso che essa ricomprende anche i «reclami» di cui all'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2) Se l'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD debba essere interpretato nel senso che, ai fini della sussistenza di «richieste eccessive», è già sufficiente che un interessato abbia presentato ad un'autorità di controllo un determinato numero di richieste (reclami ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD) in un determinato periodo di tempo, indipendentemente se si sia in presenza di situazioni di fatto differenti e/o le richieste (reclami) riguardino titolari del trattamento distinti, oppure se, oltre al carattere ripetitivo delle richieste (reclami), sia necessario anche un intento abusivo dell'interessato.

3) Se l'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD debba essere interpretato nel senso che l'autorità di controllo può scegliere liberamente, in presenza di una richiesta (reclamo) «manifestamente infondata» o «eccessiva», se addebitare un contributo spese ragionevole basato sui costi amministrativi o rifiutarsi a priori di esaminarla; in caso di risposta negativa, quali circostanze e quali criteri debbano essere presi in considerazione dall'autorità di controllo, in particolare se l'autorità di controllo sia obbligata prioritariamente ad addebitare un contributo spese ragionevole, quale strumento più blando, e solo nel caso in cui la riscossione del contributo appaia destinata a fallire sia legittimata, al fine di arginare richieste (reclami) manifestamente infondate o eccessive, a rifiutare l'esame.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

Articolo 57, paragrafo 4, e articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD

Disposizioni nazionali richiamate

Articolo 24 Datenschutzgesetz (legge austriaca sulla protezione dei dati personali; in prosieguo: il «DSG»), BGBl. I n. 165/1999 nella versione BGBl. I n. 120/2017, il quale così recita per estratto:

«Reclamo all'autorità garante della protezione dei dati

Articolo 24. (1) Ogni interessato ha il diritto di proporre un reclamo all'autorità garante della protezione dei dati se ritiene che il trattamento dei dati personali che lo riguardano violi l'RGPD (...).

(...)

(5) Laddove un reclamo risulti fondato, esso deve essere accolto. Qualora una violazione sia imputabile ad un titolare del trattamento del settore privato, a quest'ultimo deve essere ingiunto di accogliere le richieste del reclamante di accesso, rettifica, cancellazione, limitazione o trasferimento dei dati nella misura necessaria a far cessare la violazione constatata. Laddove il reclamo risulti infondato, esso deve essere respinto.

(...)).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il 17 febbraio 2020, l'interveniente ha proposto un reclamo in materia di protezione dei dati dinanzi all'autorità austriaca garante della protezione dei dati, in conformità all'articolo 77, paragrafo 1, del regolamento generale sulla protezione dei dati (in prosieguo: l'«RGPD»), adducendo una violazione del suo diritto di accesso ai sensi dell'articolo 15 dell'RGPD.
- 2 L'interveniente sosteneva di avere inviato la richiesta di accesso ai sensi dell'articolo 15 dell'RGPD alla B O BV (resistente), una società a responsabilità limitata avente sede nei Paesi Bassi, il 7 gennaio 2020. La richiesta sarebbe stata notificata il 13 gennaio 2020. La resistente non avrebbe risposto alla richiesta entro il mese di termine.
- 3 Con decisione del 22 aprile 2020, l'autorità garante della protezione dei dati denegava il trattamento del reclamo ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD.
- 4 L'autorità garante della protezione dei dati motivava il rifiuto sulla base del rilievo che l'interveniente le avrebbe presentato, tra il 28 agosto 2018 e il 7 aprile 2020, un totale di 77 reclami in materia di protezione dei dati, e segnatamente 4 reclami nel 2018, 53 nel 2019 e ulteriori 20 nel primo quadrimestre del 2020. In tali reclami egli avrebbe fatto valere, in 46 casi, il diritto alla cancellazione e, in 29 casi, il diritto di accesso. I fatti alla base dei reclami sarebbero sostanzialmente

identici. In un primo momento, l'interveniente rivolgerebbe richieste di accesso ovvero di cancellazione a titolari del trattamento dei dati rispettivamente distinti. Di seguito, spesso pochi giorni dopo la scadenza del «termine di un mese», entro il quale il titolare del trattamento non gli avrebbe risposto, proporrebbe un reclamo dinanzi all'autorità garante della protezione dei dati. Inoltre, contatterebbe periodicamente l'autorità garante della protezione dei dati per telefono.

- 5 L'interveniente impugnava tale decisione dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgericht [Tribunale amministrativo, Austria]).
- 6 Con sentenza del 22 dicembre 2022, il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) accoglieva il ricorso e dichiarava nulla la decisione dell'autorità garante della protezione dei dati del 22 aprile 2020. Come motivazione, il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) affermava, sostanzialmente, che né dal testo dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD, né dai considerando e neanche da un'esegesi sistematica dell'RGPD sarebbe possibile ricavare con sufficiente certezza quando una «richiesta» debba essere considerata «eccessiva». In sintesi, l'«eccessività» ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD presupporrebbe non solo un carattere ripetitivo delle richieste, ma anche «un carattere manifestamente vessatorio o abusivo», che l'autorità garante della protezione dei dati non avrebbe dimostrato nel caso di specie. Una valutazione isolata del numero delle richieste potrebbe pregiudicare in maniera arbitraria la tutela giuridica dell'interessato.
- 7 L'autorità garante della protezione dei dati impugnava tale sentenza dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa federale, Austria).

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 Secondo l'autorità garante della protezione dei dati, l'interveniente, presentando continuamente nuovi reclami, impegnerebbe «le scarse risorse di personale dell'autorità garante della protezione dei dati da ormai un anno e mezzo», «a proprio vantaggio e in misura sproporzionata», rispetto ad altri reclamanti, che presenterebbero un numero inferiore di reclami. Si dovrebbe inoltre partire dal presupposto che l'interveniente si avvarrà massicciamente dell'attività dell'autorità garante della protezione dei dati anche in futuro.
- 9 È vero che l'interveniente è titolare di un interesse al rilascio di informazioni, ai sensi dell'articolo 15 dell'RGPD, che non deve essere ulteriormente motivato. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 77 dell'RGPD, in combinato disposto con l'articolo 24, paragrafo 1, del DSG, il presupposto per un reclamo in materia di protezione dei dati sarebbe un certo bisogno di tutela, la cui soglia deve essere fissata ad un livello basso. Altrimenti, il legislatore dell'Unione non avrebbe conferito alle autorità di controllo la possibilità, in determinati casi, ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD, di derogare al principio della gratuità del reclamo o di rifiutare il trattamento del reclamo.

- 10 Nella comparsa di risposta, l'interveniente ha chiesto il rigetto del ricorso per cassazione («Revision») in quanto irricevibile e, in subordine, in quanto infondato.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 11 Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa federale) è una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE, avverso le cui decisioni non può proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno.
- 12 Sulla prima questione: l'autorità garante della protezione dei dati e il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) partono dal presupposto che anche i reclami degli interessati ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD debbano essere sussunti nella nozione di «richieste» o di «richiesta» ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD. L'interpretazione della nozione di «richiesta» di cui all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD riveste nella specie un'importanza essenziale, poiché, qualora i reclami ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, non ricadano nella medesima, ad ogni autorità di controllo sarebbe preclusa, in linea di principio, la possibilità di rifiutarsi di trattare i reclami ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD o di addebitare un contributo spese ragionevole per il loro esame, e ciò indipendentemente dal loro eventuale carattere manifestamente infondato o eccessivo.
- 13 La nozione di «richieste» ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD non viene meglio definita nell'RGPD. Dal contesto in cui il paragrafo 3 si inserisce si può desumere che tale nozione ricomprende anche i reclami ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD, in quanto il trattamento di questi ultimi costituisce uno dei compiti principali di ogni autorità di controllo. Il conseguente ricorso alle autorità di controllo aumenta in ragione dell'obbligo, disciplinato all'articolo 57, paragrafo 2, dell'RGPD, di agevolare la proposizione di reclami, ad esempio tramite un modulo per la proposizione dei reclami compilabile anche elettronicamente, e del principio di gratuità sancito dall'articolo 57, paragrafo 3, dell'RGPD. In tale contesto, è logico che l'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD, quale disposizione derogatoria al principio di gratuità, ricomprenda anche il trattamento dei reclami ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD, al fine di sollevare le autorità di controllo dal trattamento di reclami manifestamente infondati o eccessivi.
- 14 È vero che una siffatta interpretazione limita l'obbligo dell'autorità di controllo di esaminare i reclami ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD, ed è in contrasto, in linea di principio, con gli obiettivi del regolamento menzionati ai considerando 10 e 11 dell'RGPD. Sia l'addebito di un contributo spese ragionevole sia il rifiuto di soddisfare la richiesta sono tuttavia necessariamente soggetti al controllo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 1, dell'RGPD.

- 15 L'interpretazione della nozione di «richieste» di cui all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD e l'applicazione di tale disposizione non si impongono tuttavia con evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da apportare alla questione sollevata.
- 16 Sulla seconda questione: la nozione di «eccessivo», al pari della nozione di «manifestamente infondato», non viene definita nell'RGPD. L'articolo 12, paragrafo 5, seconda frase, dell'RGPD contiene, quale deroga al principio di gratuità per le informazioni fornite ai sensi degli articoli 13 e 14 dell'RGPD ed eventuali comunicazioni e azioni intraprese ai sensi degli articoli da 15 a 22 e dell'articolo 34 dell'RGPD dal titolare del trattamento, una disposizione parallela all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD. Sia all'articolo 12, paragrafo 5, dell'RGPD sia all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD vengono menzionate, quale esempio di «richieste eccessive», le richieste con carattere ripetitivo. La mera presentazione di un numero estremamente elevato di reclami rispetto ad altri reclamanti non costituisce ancora, tuttavia, un'attuazione del diritto «eccessiva» o «abusiva» (sproporzionata), qualora i reclami riguardino convenuti diversi e dalle circostanze non emerga un intento abusivo del reclamante. Un investimento in termini di tempo e di lavoro superiore alla media causato da un unico reclamante è eccessivo soltanto se è dovuto ad una quantità smisurata di affermazioni insignificanti o prolisse, fermo restando, ovviamente, che occorre tenere conto del fatto che i reclamanti solitamente non dispongono di conoscenze giuridiche o tecniche. Al fine di fronteggiare un aumento del carico di lavoro, gli Stati membri sono tenuti a munire le autorità di controllo da essi istituite di risorse di personale e materiali sufficienti per affrontare i compiti loro affidati.
- 17 Si dovrebbe assumere un esercizio abusivo del diritto conferito a ciascun interessato dall'articolo 77, paragrafo 1, dell'RGPD, inter alia, qualora l'interessato, in tal modo, persegua (in via principale) non la tutela dei propri dati personali, bensì obiettivi disapprovati dall'ordinamento giuridico, ad esempio la proposizione di un reclamo al fine di danneggiare il titolare del trattamento e/o di oberare indebitamente l'autorità di controllo (v., in tal senso, sentenza della Corte del 23 marzo 2000, Diamantis, C-373/97, ECLI:EU:C:2000:150, punto 33 e seg.).
- 18 Alla questione concernente il contenuto della nozione di «eccessivo» di cui all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD non può tuttavia essere data una risposta univoca sulla scorta del suo tenore letterale o del contesto.
- 19 Sulla terza questione: stando al testo dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD, le due linee di azione dell'autorità di controllo previste nel caso in cui sussista una richiesta manifestamente infondata o eccessiva, e segnatamente o «addebitare un contributo spese ragionevole basato sui costi amministrativi» o «rifiutarsi di soddisfare la richiesta», vengono elencate in successione, senza che sia possibile dedurre un ordine di priorità tra loro. Dal testo dell'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD non risulta pertanto in maniera univoca se le autorità di controllo possano scegliere liberamente tra queste due opzioni. In dottrina vengono sostenute al riguardo posizioni diverse: taluni sono dell'avviso che l'autorità

disponga di una libertà di scelta. Altri ritengono che in un primo momento debba essere addebitato un contributo spese ragionevole. Solo quando anche la riscossione di un contributo spese non impedisca la presentazione di richieste manifestamente infondate o eccessive, le autorità di controllo sarebbero legittimate, nella fase successiva, a rifiutarne l'esame.

- 20 Pertanto, anche in relazione alle due linee di azione disciplinate all'articolo 57, paragrafo 4, dell'RGPD per il caso in cui sussista una richiesta manifestamente infondata o eccessiva, l'applicazione di tale disposizione è dubbia. Dal momento che l'applicazione del diritto dell'Unione e la sua interpretazione non si impongono con un'evidenza tale da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio (v. sentenza della Corte del 6 ottobre 1982, Srl C.I.L.F.I.T. e a., 283/81, EU:C:1982:335), vengono deferite alla Corte le questioni pregiudiziali formulate supra, all'inizio.

Vienna, 27 giugno 2023

DOCUMENTO DI LAVORO