



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 2/2014

3. LA CORTE DI GIUSTIZIA UE SI PRONUNCIA SULLA PROPORZIONALITÀ DELLE MISURE IN MATERIA DI CONSERVAZIONE DI DATI GENERATI O TRATTATI NELL'AMBITO DELLA FORNITURA DI SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E NE DICHIARA LA LORO INVALIDITÀ.

[Digital Rights Ireland Ltd e Seitlinger e a. \(Cause riunite C-293/12 e C-594/12\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) dell'8 aprile 2014.](#)

Comunicazioni elettroniche – Direttiva 2006/24/CE – Servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione – Conservazione dei dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica – Validità – Articoli 7, 8 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La 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 è invalida.

Le sentenze in oggetto originano da due distinte domande di pronunce pregiudiziali presentate dalla *High Court* irlandese e dal *Verfassungsgerichtshof* (Corte costituzionale) austriaco, riunite poi, con decisione del presidente della Corte di giustizia del 6 giugno 2013, ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza. Nella prima causa, la *Digital Rights Ireland Ltd* aveva presentato ricorso dinanzi alla *High Court* riguardante la legittimità delle misure legislative e amministrative irlandesi sulla conservazione dei dati relativi alle comunicazioni elettroniche, chiedendo ai giudici nazionali, in particolare, di dichiarare l'invalidità della [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, da un lato, e della parte 7 del *Criminal Justice (Terrorist Offences) Act* 2005, dall'altro. La *High Court*, non ritenendosi nelle condizioni di poter risolvere la questione riguardante la normativa nazionale in assenza di una pronuncia sulla validità della direttiva 2006/24, ha deciso di sospendere il procedimento dinanzi ad essa per rivolgere delle domande alla Corte di giustizia UE,

riguardanti, nella sostanza, la validità della suddetta direttiva. In particolare, le domande dell'*High Court* concernevano la compatibilità di alcune misure previste dalla direttiva 2006/24 con il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5(4) TUE, in quanto non necessarie o inappropriate a raggiungere lo scopo legittimo della direttiva in questione, ossia l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati gravi. Più nello specifico, i quesiti posti dalla *High Court* riguardavano la compatibilità della direttiva 2006/24 con il diritto al rispetto della vita privata sancito dall'articolo 7 della [Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#) e con il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 della stessa Carta.

Nella seconda causa, la Corte costituzionale austriaca ("*Verfassungsgerichtshof*"), investita di numerose azioni riguardanti l'incostituzionalità dell'articolo 102 bis della legge austriaca sulle telecomunicazioni del 2003 (*Telekommunikationsgesetz* 2003), nella versione risultante dalla trasposizione della direttiva 2006/24, entrata in vigore il primo aprile 2012, chiedeva alla Corte di giustizia UE se la direttiva in questione fosse compatibile con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nella misura in cui consente la conservazione di una quantità piuttosto ampia di dati in relazione ad un numero illimitato di soggetti e per un tempo abbastanza lungo. A tal proposito, la Corte costituzionale austriaca ha anche espresso il proprio avviso sulla questione, ritenendo che la conservazione di un tale quantitativo di dati finirebbe col riguardare quasi esclusivamente soggetti la cui condotta non giustificerebbe la conservazione di dati nei loro confronti. Secondo la Corte costituzionale austriaca, infatti, vi sarebbero dei forti dubbi sull'idoneità della direttiva 2006/24 a raggiungere gli obiettivi che intende perseguire e sulla proporzionalità della sua ingerenza nei confronti dei diritti fondamentali, in particolare, quelli previsti agli articoli 7, 8 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Come già accennato, la Corte di giustizia, ai fini della trattazione orale della causa e della sua pronuncia finale, ha deciso di riunire i due rinvii pregiudiziali, in quanto entrambi riconducibili nella sostanza ad una richiesta di esame sulla validità della direttiva 2006/24/CE, alla luce della sua compatibilità con gli articoli 7, 8 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Nella trattazione di tale causa, la Corte di giustizia ha affermato, in primo luogo, che la conservazione dei dati, oggetto della direttiva 2006/24, costituisca *prima facie* un'ingerenza nei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, in quanto la conservazione di tali dati può condurre a delle conclusioni ben precise riguardo le vite private delle persone i cui dati sono stati tratti, quali abitudini quotidiane, luoghi di residenza permanente o temporanea, trasferimenti quotidiani o di altra natura, attività condotte, relazioni sociali e ambienti sociali frequentati (punto 27 della sentenza). Infatti, sebbene gli articoli 1(2) e 5(2), della direttiva 2006/24, affermino il divieto di conservazione del contenuto delle comunicazioni o delle informazioni consultate utilizzando una rete di comunicazioni elettroniche; ciò nonostante, la conservazione dei dati autorizzata dalla direttiva, ossia quelli necessari a tracciare e determinare: la fonte e la destinazione di una comunicazione; la data, l'ora, la durata e il tipo di comunicazione; le attrezzature di comunicazione degli utenti; e, l'ubicazione delle apparecchiature di comunicazione mobile, permetterebbe comunque di identificare il nome e l'indirizzo dell'abbonato o dell'utente registrato, i numeri di telefono coinvolti e l'indirizzo IP della connessione internet. Di conseguenza, la conservazione di tali dati e, soprattutto, il possibile accesso ad essi da parte delle autorità nazionali competenti inciderebbe direttamente e specificamente sulla vita privata dei soggetti coinvolti, e quindi sui diritti garantiti dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali

dell'UE. Inoltre, la conservazione di tali dati rientrerebbe anche nella sfera di applicazione dell'articolo 8 della Carta stessa, in materia di trattamento dei dati personali (punto 29 della sentenza). Infine, non può neanche escludersi che i dati la cui conservazione, e possibile accesso, sia consentita dalla direttiva, concernendo le abitudini, i trasferimenti, le attività, le relazioni sociali e gli ambienti sociali frequentati dai soggetti coinvolti, possano anche produrre degli effetti sull'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronica oggetto della direttiva 2006/24 da parte degli stessi soggetti e, conseguentemente, sull'esercizio della loro libertà di espressione garantita dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (punto 28 della sentenza). Sulla base di quanto precede, la Corte di giustizia ha così affermato che gli obblighi imposti dalla direttiva 2006/24 sui fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione di conservare, per un certo periodo di tempo, i dati relativi alla vita privata di una persona e le sue comunicazioni costituisca un'ingerenza in sé nei diritti garantiti dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Allo stesso modo, la possibilità per le autorità nazionali competenti di accedere a tali dati, precedentemente conservati, costituisce un'ingerenza non solo nei diritti garantiti dall'articolo 7 della Carta, ma anche nel diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 8 della Carta stessa, in quanto l'accesso a tali dati comporta il loro trattamento da parte delle autorità nazionali competenti. Secondo la Corte di giustizia, quindi, l'ingerenza delle misure della direttiva 2006/24 nei confronti dei diritti fondamentali di cui agli articoli 7-8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sarebbe particolarmente grave. Infatti, come opportunamente sottolineato dall'avvocato generale Cruz Villalón nei punti 52-72 delle sue [conclusioni](#), il fatto che i dati siano conservati e successivamente utilizzati senza che l'abbonato o l'utente registrato sia informato al riguardo è molto probabile che generino nella persona in questione una generale percezione che la propria vita privata sia costantemente sorvegliata.

La Corte di giustizia, dopo aver constatato l'ingerenza delle misure previste dalla direttiva in oggetto nei confronti dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, ha ritenuto opportuno verificare, in secondo luogo, se tali ingerenze potessero essere giustificate ai sensi dell'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il cui paragrafo 1 dispone che: "Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui." Per quanto concerne il rispetto del contenuto essenziale dei diritti di cui all'articolo 7 della Carta, la Corte di giustizia ha evidenziato che, sebbene la conservazione dei dati richiesta dalla direttiva 2006/24 costituisca un'ingerenza particolarmente grave, questa non sia tale da violare il contenuto essenziale dei diritti fondamentali coinvolti, visto che l'articolo 1(2) della direttiva vieta espressamente la conservazione del contenuto delle comunicazioni o delle informazioni consultate (punto 39 della sentenza). Allo stesso modo, la Corte di giustizia ha affermato che neanche il contenuto essenziale dei diritti di cui all'articolo 8 della Carta risulterebbe violato, in quanto l'articolo 7 della direttiva 2006/24 prevede espressamente il rispetto di alcuni principi riguardanti la protezione e la sicurezza dei dati conservati (punto 40 della sentenza).

La Corte di giustizia si è poi posta il problema di valutare se l'ingerenza o limitazione in questione potesse soddisfare un obiettivo o finalità di interesse generale. A tal fine, la Corte di giustizia ha affermato che, sebbene l'obiettivo della direttiva 2006/24 sembrasse

quello di armonizzare le disposizioni degli Stati membri UE riguardo agli obblighi relativi alla conservazione di determinati dati, lo scopo materiale della direttiva fosse quello di garantire la disponibilità dei dati in questione a fini di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi, contribuendo così alla lotta contro il crimine e quindi al mantenimento della sicurezza pubblica. Tale scopo materiale della direttiva sembrava così soddisfare il requisito del perseguimento di una finalità di interesse generale, in considerazione dell'importanza della conservazione e dell'utilizzo dei dati oggetto della direttiva 2006/24 come strumenti efficaci per la prevenzione e la lotta contro il crimine, in special modo quello organizzato.

Dopo aver accertato il perseguimento, da parte della direttiva 2006/24, di una finalità di interesse generale, la Corte di giustizia ha ritenuto necessario verificare la proporzionalità dell'ingerenza rilevata, ossia se le misure in questione eccedessero o meno i limiti di ciò che fosse appropriato e necessario per raggiungere gli obiettivi della direttiva. A questo proposito, la stessa Corte di giustizia ha tenuto a precisare, preliminarmente, che qualora l'oggetto di un ricorso dinanzi ad essa riguardi la valutazione di un'ingerenza nei confronti di diritti fondamentali, la discrezione del legislatore UE subisce delle limitazioni. L'importanza della protezione dei dati personali alla luce del diritto fondamentale al rispetto della vita privata, da una parte, e l'estensione e la gravità dell'ingerenza nella causa in oggetto causata dalla direttiva 2006/24, dall'altra, fanno sì che la discrezione del legislatore UE risulti particolarmente limitata; di conseguenza, il controllo esercitato dalla Corte di giustizia nei confronti di tale discrezionalità dovrebbe essere piuttosto restrittivo. Sulla base di tali premesse, la Corte di giustizia, facendo riferimento ad una consolidata giurisprudenza (*Causa C-473/12 Institut professionnel des agents immobiliers (IPI)* EU:C:2013:715, punto 39 e giurisprudenza ivi citata), ha affermato che eventuali deroghe e limitazioni riguardanti la protezione dei dati personali dovesse applicarsi solo nella misura in cui ciò fosse strettamente necessario. A questo riguardo, la protezione dei dati personali prevista dall'esplicito obbligo prescritto dall'articolo 8(1) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE risulta particolarmente importante per il diritto al rispetto della vita privata di cui all'articolo 7 della stessa Carta. La legislazione UE oggetto della presente causa, quindi, deve stabilire delle norme chiare e precise concernenti lo scopo e l'applicazione delle misure della direttiva in questione imponendo delle garanzie minime affinché le persone coinvolte, i cui dati sono stati tratti, siano sufficientemente tutelate contro il rischio di abuso e contro ogni accesso o uso illegittimo di quei dati. Secondo la Corte di giustizia, la necessità di tali garanzie è ancora maggiore laddove, come nel caso della direttiva 2006/24, i dati personali siano assoggettabili ad un'elaborazione automatica, con un significativo rischio di accesso illegittimo ad essi. Infatti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 5(1), la direttiva 2006/24 si applica a tutti i mezzi di comunicazione elettronica, quali telefonia fissa, mobile, accesso ad internet, posta elettronica e telefonia via internet, l'utilizzo dei quali è ormai molto diffuso e di crescente importanza. Inoltre, la direttiva si applica a tutti gli abbonati e utenti registrati, comportando, quindi, un'ingerenza nei diritti fondamentali dell'intera popolazione europea. La direttiva 2006/24 riguarda, quindi, in modo generalizzato, tutte le persone e tutti i mezzi di comunicazione elettronica, ivi compreso il traffico dati, senza alcuna differenziazione, limitazione o eccezione, ai fini del perseguimento dell'obiettivo della lotta contro crimini gravi. Una tale applicazione generalizzata fa sì che la direttiva in questione riguardi anche persone nei confronti dei quali non vi sia alcuna prova circa il loro coinvolgimento, anche indiretto o remoto, con un crimine grave. Inoltre, la stessa direttiva non prevede alcuna eccezione, potendosi così applicare anche nei confronti delle persone le

cui comunicazioni sono soggette all'obbligo del segreto professionale. La direttiva 2006/24, così, nel cercare di contribuire alla lotta contro il crimine, non richiede, però, alcun legame tra i dati la cui conservazione è autorizzata e la minaccia alla sicurezza pubblica. Infatti, la conservazione dei dati non è ristretta a quelli concernenti un particolare periodo e/o area geografica e/o cerchia di persone probabilmente coinvolta in un crimine grave.

La direttiva 2006/24, inoltre, non prevede alcun criterio oggettivo per la determinazione dei limiti all'accesso ai dati ed al loro utilizzo successivo da parte delle competenti autorità nazionali, al fine di prevenire o perseguire penalmente reati che possano essere considerati sufficientemente gravi da giustificare un'ingerenza nella tutela dei diritti di cui agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Al contrario, la direttiva, all'articolo 1(1), fa riferimento ai crimini gravi, ma solo in via generale e comunque rimandando alle definizioni previste dagli ordinamenti nazionali. L'articolo 4 della direttiva, concernente l'accesso delle autorità competenti ai dati raccolti, infatti, non prevede in maniera espressa che l'accesso e l'utilizzo dei dati in questione debba essere rigorosamente limitato all'obiettivo di prevenire e perseguire reati gravi ben definiti; ma prevede solo che ogni Stato membro UE definisca le procedure da seguire e le condizioni da rispettare per ottenere l'accesso ai dati conservati in conformità dei criteri di necessità e proporzionalità.

Allo stesso modo, la direttiva 2006/24 non prevede alcun criterio obiettivo attraverso il quale limitare il numero delle persone autorizzate ad accedere e utilizzare i dati raccolti a quanto strettamente necessario alla luce dell'obiettivo perseguito. Bisogna aggiungere che, ai sensi della direttiva in questione, l'accesso da parte delle autorità nazionali competenti non sia neanche subordinato ad alcun controllo a priori esercitato da un giudice o da un organo amministrativo indipendente.

Per quanto concerne la durata della conservazione dei dati, l'articolo 6 della direttiva prevede che questa non può essere inferiore a sei mesi e superiore a due anni, senza operare alcuna distinzione tra le diverse categorie di dati di cui all'articolo 5 della stessa direttiva, sulla base della loro possibile maggiore o minore utilità in funzione dell'obiettivo perseguito e della categoria di persone coinvolte. Di conseguenza, la determinazione della durata del periodo di conservazione dei dati non sembra fondarsi su un criterio obiettivo che limiti tale durata a quanto strettamente necessario.

In base a quanto precede, ne consegue che la direttiva 2006/24 non preveda delle norme chiare e precise che disciplinino l'estensione dell'ingerenza nei confronti dei diritti di cui agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Si può affermare, quindi, che la direttiva in questione comporti un'ingerenza piuttosto estesa e particolarmente grave nei confronti dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico UE, senza che tale ingerenza sia circoscritta da disposizioni che determinino con precisione quanto strettamente necessario a raggiungere l'obiettivo materiale della direttiva. Infine, per quanto riguarda la sicurezza e la protezione dei dati raccolti, la direttiva 2006/24 non prevede garanzie sufficienti, ai sensi dell'articolo 8 della Carta, per assicurare una protezione effettiva di tali dati contro il rischio di abuso e accesso e utilizzo illegittimo degli stessi. In particolare, l'articolo 7 della direttiva non prevede norme specifiche che tengano conto della vastissima quantità di dati la cui conservazione è richiesta dalla direttiva stessa e della diversa sensibilità dei dati in questione. La direttiva, inoltre, non sembra garantire la distruzione irreversibile dei dati al termine del periodo di conservazione.

La Corte di giustizia, al termine di tali considerazioni, conclude che il legislatore UE, nell'adottare la direttiva 2006/24, ha ecceduto i limiti imposti dalla necessità di rispettare il

principio di proporzionalità, alla luce degli articoli 7, 8 e 52(1) della Carta, dichiarando così l'invalidità della direttiva questione.

È interessante rilevare come, a differenza dell'avvocato generale, la Corte di giustizia non abbia fornito delle indicazioni riguardo agli effetti nel tempo della dichiarazione d'invalidità della direttiva 2006/24. Infatti, nel testo della sentenza, la Corte non fornisce alcuna indicazione riguardo tali effetti, confermando così l'efficacia *ex tunc* della sentenza di invalidità, quindi risalente alla data in cui la direttiva è entrata in vigore. L'avvocato generale, invece, nelle sue conclusioni, aveva suggerito una soluzione differente, ossia la sospensione degli effetti della constatazione d'invalidità della direttiva per dar tempo al legislatore UE di adottare le misure necessarie per porre rimedio all'invalidità accertata (punto 158 delle conclusioni).

La scelta della Corte di giustizia di non sospendere gli effetti della dichiarazione d'invalidità, nelle more dell'adozione dei provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta per le istituzioni che hanno emanato l'atto annullato, ai sensi dell'articolo 266(1) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è stata probabilmente dettata dalla gravità della violazione accertata e dalla conseguente necessaria pressione che ha inteso esercitare nei confronti delle istituzioni UE competenti a porvi rimedio. A questo riguardo, la Corte di giustizia è stata piuttosto chiara e puntuale nel fornire, nel testo della sentenza, degli utili suggerimenti al legislatore UE, in particolare: quando ha affermato che la direttiva 2006/24 non opera alcuna differenziazione, limitazione o eccezione in ragione dell'obiettivo della lotta contro i reati gravi, affermando invece un'applicazione generalizzata *ratione personae*; quando ha affermato che la direttiva non prevede alcun criterio oggettivo che disciplini l'accesso ai dati da parte delle autorità nazionali competenti, affinché li utilizzino solo per prevenire, accertare e perseguire determinate categorie di reati gravi; quando, nel valutare la durata della conservazione dei dati (da sei a ventiquattro mesi), ha affermato che la direttiva non opera alcuna distinzione tra le diverse categorie di dati in funzione delle persone interessate; quando ha affermato che la direttiva non prevede garanzie sufficienti ad assicurare una protezione efficace contro i rischi di abusi o accesso illecito ai dati; infine, quando ha affermato che la direttiva non impone che i dati siano conservati nel territorio dell'UE.

Sulla base di quanto precede, la Corte di giustizia sembra aver voluto fornire al legislatore UE le seguenti linee guida, ai fini del recepimento della sentenza. In primo luogo, uno schema di raccolta e conservazione di dati è assolutamente lecito nella misura in cui sia proporzionato all'obiettivo da perseguire. In secondo luogo, qualsiasi nuovo schema deve risultare necessariamente differente rispetto a quello previsto dalla direttiva 2006/24; infatti, sembra chiaro che un accesso ed un utilizzo generalizzato dei dati non appare in alcun modo proporzionato e, conseguentemente, un approccio più bilanciato sia necessario. Infine, i rilievi sulla trasferibilità dei dati personali al di fuori del territorio UE hanno delle implicazioni non secondarie, vista la possibilità, ai sensi della direttiva annullata, di trasferire gli stessi dati da autorità UE ad entità extra-UE.

È certamente sulla base di tali rilievi evidenziati dalla Corte di giustizia che il legislatore UE dovrà al più presto porre rimedio all'invalidità della direttiva 2006/24/CE.

MICHELE MESSINA