



Quando una pronuncia in materia di protezione dei dati personali diventa l'occasione per ribadire il principio d'indipendenza della magistratura

DI ALICE PISAPIA*

Sommario: 1. Premessa. – 2. La controversia nazionale da cui origina il rinvio. – 3. Le operazioni di trattamento di dati personali effettuate dalle autorità giurisdizionali. – 4. L'esercizio delle funzioni giurisdizionali. – 5. L'indipendenza della magistratura come stella polare del sistema d'integrazione. – 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Con la sentenza del 24 marzo 2022, la Corte di giustizia marca un confine ben preciso ai poteri di controllo delle autorità garanti nazionali per la privacy¹. Ai sensi dell'art. 55 del Regolamento 679/2016 (GDPR), tali autorità, nel quadro riformato dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali, non sono infatti competenti a valutare il trattamento di dati personali effettuato dall'autorità giurisdizionale nell'esercizio delle sue funzioni². Il diritto derivato oggi applicabile alla materia, che abroga la direttiva 95/46/CE, grazie al combinato disposto delle disposizioni di diritto primario del Trattato – art. 16 TFUE – e della Carta – Art. 8 – ha consentito alla Corte di vertice del sistema europeo di annoverare la protezione dei dati personali tra i diritti fondamentali dell'ordinamento³. L'importanza della demarcazione sulle

* Ricercatore in diritto dell'Unione europea (IUS 14) presso l'Università degli Studi dell'Insubria.

¹ Corte giust., 24 marzo 2022, causa C-245/20, *X, Z c. Autoriteit persoonsgegevens*, ECLI:EU:C:2022:216.

² Regolamento (EU) 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), pubblicato in GUUE L119 del 4 maggio 2016.

³ M. BRKAN, *The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the Way Through the Maze of the CJEU's Constitutional Reasoning*, in *German Law Journal*, 2019, p. 864; S. GURTHWIRTH (ED.),

competenze di controllo circa l'operato delle autorità giurisdizionali ha una conseguenza diretta e immediata a favore della tutela del principio d'indipendenza degli organi deputati al controllo giurisdizionale negli Stati membri dell'Unione, tematica alla quale la Corte di giustizia dell'Unione si è già rivelata particolarmente sensibile⁴.

La nozione autonoma di indipendenza del potere giudiziario, delineata nelle sue svariate componenti dalla giurisprudenza di Lussemburgo, viene considerata una "concretizzazione" dello Stato di diritto e in quanto tale, la garanzia è annoverata nell'ambito di applicazione dell'art. 19 TUE⁵. La logica utilizzata dalla Corte nella risoluzione della controversia olandese sembra essere quella di voler utilizzare l'occasione offerta dal rinvio pregiudiziale in materia di protezione dei dati personali per poter fornire un'indicazione agli Stati membri circa l'organizzazione strutturale delle proprie istituzioni, in particolare la creazione di un organo apposito per la verifica dell'applicazione del regolamento al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, per poter tutelare pienamente la separazione dei poteri⁶. Non è mancato chi in dottrina ha criticato un simile attivismo giudiziario per la sua tendenza allo scivolamento verso una struttura federale dell'Unione che tuttavia non coinvolge adeguatamente le istituzioni politiche⁷. La Corte parrebbe infatti indicare una fase d'integrazione ulteriore rispetto alla mera lettera del regolamento europeo in materia di protezione di dati personali. Il regolamento 679/2016 si limita a sottrarre all'autorità garante per la privacy la competenza a valutare i trattamenti effettuati dagli organi giurisdizionali, senza tuttavia chiarire a chi esattamente compete tale competenza di controllo.

2. La controversia nazionale da cui origina il rinvio.

La pronuncia pregiudiziale interpretativa che origina dal rinvio pregiudiziale del tribunale dei Paesi Bassi centrali nel contesto di un ricorso tra gli individui X e Z e il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, è degna di rilievo per due elementi in particolare: la riflessione in materia di controllo sul trattamento dati operato dalle autorità giurisdizionali e, conseguentemente, l'indipendenza garantita dal legislatore europeo alle autorità giurisdizionali stesse, nonché

Reinventing Data Protection?, Springer, Berlin, 2009; T. TRIDIMAS, *The General Principle of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006; A. ROSAS, *Fundamental rights in the EU, with special emphasis on the role of the European Court of Justice*, in G. ALFREDSSON, J. GRIMHEDEN, B. G. RAMCHARAN, A. DE ZAYAS (EDS.), *International Human Rights Monitoring Mechanism*, Routledge, The Hague, 2009, p. 579 ss.

⁴ Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117; Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, EU:C:2018:586; Corte giust., 19 settembre 2006, *Wilson*, causa C-506/04, EU:C:2006:587; Corte giust., 4 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, EU:C:2019:531; Corte giust., 21 dicembre 2021, cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034.

⁵ Per una ricostruzione organica si v. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, pp. 157-250.

⁶ M. ARANCI, *I recenti interventi della Corte di giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca*, in *European Papers*, 2018, disponibile on line https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2019_I_001_Matteo_Aranci_00279.pdf; R. BARATTA, *Rule of Law "Dialogues" within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, p. 357; P. MENGOZZI, *La Rule of Law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 511 ss.

⁷ K. LENAERTS, *Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, p. 1336. Cfr. anche conclusioni, 30 settembre 2010, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, ECLI:EU:C:2010:560.

l'ampia interpretazione fornita alla locuzione dell'art. 55, par. 3 del regolamento laddove prevede che l'eccezione al controllo ordinario avvenga solo per le attività svolte dalle autorità giurisdizionali "nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali". Il primo dei due elementi evidenziati costituisce l'opportunità per ripercorrere nel presente contributo la posizione assunta dalla Corte di giustizia in materia di principio di indipendenza delle autorità giurisdizionali quale elemento essenziale annoverabile tra le caratteristiche dello Stato di diritto. Come noto, proprio il ruolo della giurisprudenza europea ha influito in maniera determinante sul profilo ontologico dello stesso ordinamento comunitario nel percorso d'integrazione tra i valori costituzionali comuni degli Stati membri⁸.

Sebbene, come ricordato da autorevole dottrina, il concetto di *rule of law*, strettamente connesso a quello di democrazia e quindi necessariamente intriso di un carattere storico, sia difficilmente traducibile in altre lingue, tuttavia è possibile ascrivere a tale categoria una serie di principi fondamentali condivisibili tra gli Stati membri dell'Unione⁹. Tra questi certamente l'indipendenza del potere giudiziario sia per quanto concerne il profilo esterno – indipendenza da pressioni di altre istituzioni o organi – sia per quanto attiene il profilo interno ovvero l'imparzialità dei singoli soggetti che compongono l'organo intesa come egual distanza tra le parti coinvolte nella controversia¹⁰. La *rule of law* viene quindi definita dalla dottrina come principio ampio dal quale si declinano numerosi sotto principi che la compongono¹¹. Tra questi l'indipendenza degli organi giurisdizionali nella duplice valenza – interna ed esterna - è quindi concretizzazione e applicazione dello Stato di diritto, in virtù del richiamo all'art. 2 e 19 TUE. Infatti, la Corte sancisce che "l'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale, in particolare, per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto, tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza"¹².

⁸ E. CARPANO, *État de droit et droits européens: L'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques*, Parigi, 2005; C. CLOSA, D. KOCHENOV (A CURA DI), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016; K. LENAERTS, *Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice*, in *Fordham International Law Rev.*, 2010, p. 1338; P. MENGOZZI, *La Rule of Law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 511; M. PARODI, *L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in *Federalismi*, n. 2/2014; A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *DUE*, 2009, p. 141; S. WEATHERILL, *Law and Values in the European Union*, Oxford, 2016.

⁹ A. MAGEN, *Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54/2016, pp. 1050-1061; P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, Bruxelles, 2009, pp. 363-364; P. VERHOEVEN, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, The Hague, 2002, p. 18 ss.

¹⁰ P. CRAIG, *Definition and conceptualization of the rule of law and the role of judicial independence therein*, in P. CRAIG, S. ADAM, N. DIAZ ABAD, L. SALAZAR (A CURA DI), *Rule of Law perspectives from practitioners and academics*, Bruxelles, 2019; P. NIHOUL, *L'indépendance et l'impartialité du juge*, in *Rev. eur. de droit public*, Vol. 24/2012, pp. 53-127.

¹¹ M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1 TUE*, in *DUE*, 2019, p. 1; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, p. 157; D. SARMIENTO, *Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law*, in *Despiteour differencesblog*, 24 novembre 2017, verfassungsblog.de.

¹² Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punto 43. Cfr. anche M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, p. 985.

Nel proprio ruolo di vertice del sistema d'integrazione europea, la Corte controlla l'operato degli Stati membri circa il rispetto del principio d'indipendenza delle autorità giurisdizionale sia attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale, strumento di dialogo con i giudici nazionali, sia attraverso la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione¹³. La complementarità di questi due strumenti processuali, la cui distinzione è nettamente identificata dalla Corte stessa distinguendo la verifica della misura contestata rispetto al ruolo di assistenza del giudice nazionale, consente alla Corte d'incidere significativamente sulla definizione dei principi costituzionali comuni¹⁴. Attraverso la procedura d'infrazione la Commissione ha identificato in via diretta le lacune strutturali dei sistemi legislativi degli Stati membri contestando inadempimenti con le norme sovraordinate, come per esempio nel caso della Polonia e dell'Ungheria¹⁵. Sebbene lo scrutinio dei giudici europei si modifichi in funzione dello strumento processuale utilizzato, tuttavia gli stessi colgono l'opportunità, anche nel caso di dialogo con il giudice nazionale, volto alla risoluzione della specifica controversia, di ribadire come i valori comuni condivisi tra gli Stati membri ed elencati all'art. 2 TUE costituiscano la fondamentale premessa di una fiducia reciproca tra Stati e Unione in cui i giudizi nazionali stessi, garantiti nella loro indipendenza, nella più ampia accezione della stessa, divengono giudici europei ovvero diretti attuatori orizzontali del diritto dell'Unione¹⁶. Come ribadito dalla giurisprudenza europea, al fine di garantire la coerenza e la tenuta del sistema d'integrazione, il giudice nazionale agisce in qualità di giudice comunitario di diritto comune¹⁷.

3. Le operazioni di trattamento di dati personali effettuate dalle autorità giurisdizionali.

¹³ Corte giust., 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587; Corte giust., 17 luglio 2014, cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, EU:C:2014:2088; Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte Suprema)*, EU:C:2019:531.

¹⁴ S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, *L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit*, in *Journal de droit européen*, n. 253/2018, pp. 334-343; K. LENAERTS, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *CML Rev.*, 2007, p. 1625; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti Umani e Diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.; A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2005.

¹⁵ B. NASCIMBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 2017, disponibile al link <http://rivista.eurojus.it/lo-stato-di-diritto-e-la-violazione-grave-degli-obblighi-posti-dal-trattato-ue/>; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)*, in *Eurojus*, 2017, disponibile al link <http://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-raigion-di-stato-la-difficile-rota-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dellunione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/>; M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, in *CML Rev.*, 2018, p. 1061.

¹⁶ E. BROUWER, D. GERARD (A CURA DI), *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in Eu Law*, in *EUI Working Papers*, MWP, 2016, p. 1; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di Giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in *Liber amicorum Antonio Tizzano, De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, p. 158; G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 249; K. LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *CML Rev.*, 2017, pp. 820-822; D. KOCHENOV, *Eu Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 74; S. PLATON, *Les fonctions du standard de l'Etat de droit en droit de l'Union européenne*, in *Revue trim. de droit européen*, 2019, p. 304 ss.; A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *DUE*, 2018, pp. 403-420.

¹⁷ Trib., 10 luglio 1990, causa T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA*, ECLI:EU:T:1990:41, punto 42.

L'impostazione adottata dalla Corte di Lussemburgo sulla tematica privacy non sorprende se si considera che la disposizione dell'art. 55, par. 3 del GDPR espressamente sottrae alle autorità di controllo nazionali – i garanti privacy nazionali – la competenza per il controllo dei trattamenti effettuati dalle autorità giurisdizionali. Come precisato dall'AG Bobek, il GDPR “è destinato ad applicarsi agli organi giurisdizionali degli Stati membri. Infatti, detto regolamento si applica a qualsiasi operazione o insieme di operazioni effettuate su dati personali. Non è prevista alcuna eccezione istituzionale per i giudici, né per altri organi specifici dello Stato. Il GDPR, per sua concezione, non distingue quanto alle istituzioni. Viene considerata qualsiasi attività che comporti il trattamento di dati personali, indipendentemente dalla natura della stessa”¹⁸. Il regolamento ha portata generale ed astratta, direttamente applicabile in tutti i suoi elementi, a tutti gli organi istituzioni, società a prescindere dalla loro natura e anche dalla loro sede. Infatti, grazie al criterio di applicabilità in funzione dell'utilizzatore ovvero, il regolamento si applica nel caso in cui vi sia un trattamento di dati personali di cittadini europei, le disposizioni in materia di tutela dei dati personali godono di una portata extraterritoriale che non si limita l'applicazione dello strumento regolatorio alle società che hanno sede nel mercato interno dell'Unione.

La sola eccezione per le autorità giurisdizionali rispetto al regime ordinario risiede quindi nel profilo del controllo che è appunto sottratto all'autorità nazionale competente in materia di protezione dei dati personali. I giudici europei precisano che dal considerando 20 del GDPR emerge chiaramente come la volontà del legislatore dell'Unione che non abbia inteso sottrarre a qualsiasi controllo le operazioni di trattamento effettuate dalle autorità giurisdizionali, ma abbia soltanto escluso che il controllo di tali operazioni sia affidato ad un'autorità esterna. Sarebbe quindi teoricamente possibile creare un “*super organo giurisdizionale per controllare gli altri organi giurisdizionali*”¹⁹. Un organismo specifico all'interno del sistema giudiziario dello Stato membro in alternativa rispetto al garante nazionale al fine di salvaguardare l'indipendenza della magistratura nell'adempimento dei suoi compiti giurisdizionali. Tale soluzione, sebbene teoricamente realizzabile, determina il fatto che ad oggi la maggior parte del sistema giurisdizionale italiano ritiene di non essere in alcun modo soggetto alle disposizioni del regolamento in materia di tutela dei dati personali. Si consideri, per esempio, la pubblicazione dei nominativi degli individui sulle bacheche delle aule di udienza o la catalogazione dei fascicoli nelle cancellerie dei tribunali o ancora l'archiviazione, la trasmissione e lo smaltimento dei fascicoli giudiziari.

Sebbene si evidenzia quindi la riprovevole circostanza di una mancanza di controllo che vanifica l'attuazione delle disposizioni del regolamento privacy per quanto attiene l'attività giurisdizionale, tuttavia ben si comprende l'esigenza superiore della Corte di giustizia nel garantire una tenuta del sistema basata sull'indipendenza degli organi giudiziari come elemento essenziale del più ampio diritto ad un equo processo rispetto alla tutela dei dati personali. È la Corte stessa a sottolineare che “*il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della*

¹⁸ Conclusioni dell'AG Bobek, 6 ottobre 2021, causa C-245/20, X, Z c. *Autoriteit persoonsgegevens*, ECLI:EU:C:2021:822.

¹⁹ Punto 146 delle conclusioni dell'AG Bobek.

*salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto*²⁰. Se si considera che l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo è la condizione necessaria per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione in uno Stato di diritto, ne consegue necessariamente che ogni Stato membro deve garantire che gli organi giurisdizionali, così come definiti ai sensi dell'art. 267 TFUE, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva²¹. Preservare l'indipendenza di tali organi giurisdizionali significa preservare, inoltre, una delle necessarie caratteristiche individuate come garanzia dell'individuo per la tutela dei diritti fondamentali dall'art. 47 della Carta laddove segnatamente menziona l'accesso ad un giudice indipendente²².

Risulta quindi manifesto, a parere dell'autore, che la Corte di Lussemburgo nel giudicare la tematica sottoposta dal tribunale dei Paesi Bassi in materia di tutela dei dati personali avesse solo parzialmente la preoccupazione di applicare il GDPR al caso specifico e reputasse invece imperativo cogliere l'opportunità del rinvio pregiudiziale per riaffermare un'interpretazione estensiva delle norme che costituiscono il fulcro dell'indipendenza del potere giudiziario²³. La Corte non è nella posizione di preservare l'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo e garantire la piena applicazione del principio d'indipendenza del potere giudiziario senza utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale. Le controversie quindi nelle quali viene sollevata una questione afferente alla più ampia categoria della *rule of law* costituiscono per i giudici di Lussemburgo l'importante opportunità di affrontare le caratteristiche costituzionali dell'integrazione europea facendo luce su elementi caratterizzanti lo Stato di diritto, declinato nei vari ordinamenti nazionali, e l'essenza stessa dei valori comuni sui quali si fonda l'Unione²⁴.

Analogamente, con la medesima matrice d'interpretazione estensiva, al fine di salvaguardare l'indipendenza del potere giudiziario, la Corte definisce il concetto di attività di trattamento in applicazione del regolamento privacy come l'insieme di tutte quelle operazioni di trattamento dei dati personali effettuate dalle autorità giurisdizionali²⁵. La nozione è quindi interpretata, conformemente con la giurisprudenza precedente, nel senso di ricomprende l'intera catena di operazioni che coinvolgono i dati personali, in questo caso, in particolare, l'operazione di trattamento è consistita nella divulgazione generalizzata o comunicazione a terzi

²⁰ Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, LM, EC:C:2018:586, punto 48.

²¹ Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punto 36 e 37.

²²M. DOUGAN, *Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the 'scope of Union law*, in *CML Rev.*, 2015, p. 1208; I. PINGEL, *L'affaire Indépendance de la Cour suprême devant la Cour de justice: réflexions sur "L'indispensable liberté des juges"*, in *European Papers*, 2019, pp. 1-15 disponibile al link https://www.europeanpapers.eu/it/system/files/pdf_version/EP_EF_2019_I_019_Isabelle_Pingel_00324.pdf.

²³ K. LENAERTS, *Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue*, in *Yearbook of European Law*, 2019, pp. 1-15; G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *La Costituzione europea, Atti del XIV convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, 2000, p. 297.

²⁴ E. CARPANO, *La définition du standard européen de l'Etat de droit*, in *Revue trim. du droit européen*, 2019, p. 66 ; EDITORIAL COMMENTS, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening ?*, in *CML Rev.*, 2015, p. 619; K.L. SCHEPPELE, *Enforcing the Basic Principles of Eu Law through Systemic Infringement Actions*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (A CURA DI), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 105.

²⁵ M. CASTELLANETA, *Extra privacy le informazioni dei giudici ai giornalisti*, in *Il Sole24Ore*, 31 marzo 2022.

di dati personali²⁶. “Una comunicazione di dati personali mediante trasmissione, così come una conservazione di dati o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, configura un trattamento di dati personali”²⁷ e conseguentemente rientra nell’ambito di applicazione del regolamento GDPR. Nonostante le perplessità sollevate dall’avvocato generale circa l’ampiezza della definizione di trattamento, proprio come in passato l’avvocato generale *Sharpston* aveva cercato di limitare la portata della disposizione suggerendo l’introduzione di una soglia minima, tuttavia si rileva che il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, nel fornire atti processuali ad un giornalista con l’intento di far meglio comprendere i dettagli giuridici della vicenda e consentire quindi una corretta informazione al pubblico, ha operato una attività di trattamento di dati personali che rientra nell’ambito di applicazione delle disposizioni regolamentari europee²⁸.

Si rilevano pertanto due tendenze interpretative opposte: da una parte l’esigenza di una definizione puntuale dei concetti, come per esempio quello di trasferimento o di attività di trattamento, all’atto di applicazione della normativa privacy che lascia, a causa della natura stessa della materia, ampie aree grigie e, dall’altra, la tendenza estensiva dell’interpretazione della Corte che nel suo processo evolutivo tende ad una progressiva costituzionalizzazione del diritto alla protezione dei dati personali²⁹. Per illustrare quanto sopra si pensi che con riferimento alle attività di trattamento di dati per finalità esclusivamente giornalistiche la Corte aveva già avuto modo di applicare un’interpretazione estensiva della nozione di “scopo di giornalismo” dichiarando che l’applicazione di tali finalità non dipendeva dalla preliminare qualifica della persona come giornalista professionista. Tale interpretazione aveva impatti rilevanti nell’applicazione della normativa poiché in tale modo il bilanciamento tra il diritto alla protezione della vita privata e quello alla libertà di espressione deve avvenire per ogni pubblicazione su un sito internet³⁰. La scelta della Corte di giustizia di sostenere un’interpretazione estensiva in materia di tutela dei dati personali è riscontrabile anche nelle pronunce *Breyer*³¹ e *Nowak*³². Con la prima la Corte aveva esteso alla classificazione di dato personale un indirizzo IP dinamico, registrato da un fornitore di servizi di media online in occasione della consultazione, da parte di una persona, di un sito internet che tale fornitore

²⁶ Corte giust., 22 giugno 2021, causa C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, EU:C:2021:504, punti 71-77 considera tanto la divulgazione di alcuni dati personali al pubblico che l’accesso del pubblico a una banca dati contenente tali dati personali un’operazione di trattamento. Per interpretazione estensiva della definizione si v. inoltre Corte giust., 17 giugno 2021, causa C-597/19, *M.I.C.M.*, EU:C:2021:492, punti 97-123; Corte giust., 16 gennaio 2019, causa C-496/17, *Deutsche Post*, EU:C:2019:26, punti 60-69. Sulla definizione di comunicazione che include anche l’archiviazione si veda Corte giust., 29 gennaio 2008, causa C-275/06, *Promusicae*, EU:C:2008:54, punto 45.

²⁷ Corte giust., 6 ottobre 2020, causa C-623/17, *Privacy International*, EU:C:2020:790, punto 41.

²⁸ Conclusioni 15 ottobre 2009, causa C-28/08 P, *Commissione c. Bavarian Lager*, EU:C:2009:624, punti 135-146. Con riferimento all’ampiezza dell’attività di trattamento cfr. Corte giust., 6 novembre 2003, causa C-101/01, *Lindqvist*, EU:C:2003:596.

²⁹ G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia consolida il ruolo costituzionale nella materia dei dati personali*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, p. 9; P. DE HERT, S. GUTWIRTH, *Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg: Constitutionalism in Action*, in S. GUTWIRTH, Y. POULLET, P. DE HERT, C. DE TERWANGNE, S. NOUWT, *Reinventing Data Protection?*, Cham, 2009, p. 3; O. POLLICINO, *L’efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato*, in *Rivista diritto dei media*, 2018, p. 1.

³⁰ Corte giust., 14 febbraio 2019, causa C-345/17, *Buivids*, EU:C:2019:122.

³¹ Corte giust., 19 ottobre 2016, causa C-582/14, *Breyer*, EU:C:2016:779.

³² Sull’interpretazione estensiva della nozione di dati personali, si v. tra tutte Corte giust., 20 dicembre 2017, causa C-434/16, *Nowak c. Data Protection Commissioner*, EU:C:2017:994, punto 62, nonché Corte giust., 10 luglio 2018, causa C-25/17, *Jehovan todistajat*, ECLI:EU:C:2018:551.

rendeva accessibile al pubblico. Con la seconda aveva classificato come dati personali tutti i documenti detenuti dall'organizzazione professionale degli esperti contabili a cui apparteneva il ricorrente inclusa la prova di esame sostenuta per accedere all'albo³³. Pare quindi che, nel confermare un'interpretazione estensiva dei singoli concetti, la Corte reputi necessario garantire all'individuo una protezione dei suoi dati personali quantomai ampia. Tale visione, in netto contrasto con le esigenze definitorie richiamate dagli avvocati generali di perimetrare i concetti applicabili alla normativa privacy, deriva probabilmente dalla volontà di collocare il diritto alla tutela dei dati personali a tutti gli effetti tra i diritti fondamentali dell'ordinamento europeo³⁴.

4. L'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Attraverso la giurisprudenza sinteticamente richiamata si è voluto dimostrare come la Corte di vertice del sistema europeo abbia attribuito nell'ultimo decennio ai concetti fondanti della protezione dei dati personali – dato personale, trattamento e finalità del trattamento – un'interpretazione particolarmente estensiva. Tale giurisprudenza è stata anche creatrice di diritti che hanno poi trovato il loro formale riconoscimento nel regolamento europeo del 2016, come per esempio il c.d. diritto all'oblio e quella alla deindicizzazione³⁵. Si evidenzia come il taglio interpretativo sia il medesimo nella sentenza in commento cioè una portata estensiva per quanto attiene il concetto di funzioni giurisdizionali dell'autorità pubblica. Tale approccio determina, a mio parere, il duplice effetto di estendere la portata applicativa del regolamento privacy poiché rientrano oggi nel concetto di funzioni giurisdizionali anche attività che non lo erano in senso stretto, ma anche quella di estendere il criterio dell'indipendenza degli organi giurisdizionali sotto il profilo del principio del *rule of law*.

La Corte di giustizia opera infatti un'interpretazione estensiva delle funzioni giurisdizionali ricomprendendo in esse anche le attività svolte dal servizio di comunicazione del Consiglio di Stato, sebbene tale apparato non sia puntualmente annoverabile nella categoria di organo giurisdizionale, ma si limita a costituire un ufficio a servizio dell'organo giudiziario stesso. In particolare, nella controversia in analisi, il Consiglio di Stato dei Paesi, per mezzo del proprio servizio di comunicazione, aveva fornito ai media elementi dettagliati circa le cause in

³³ F. ROSSI DAL POZZO, *La tutela dei dati personali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, disponibile al link <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/La-tutela-dei-dati-personali-nella-giurisprudenza-della-Corte-di-giustizia.pdf>

³⁴ P. DE HERT, S. GUTWIRTH, *Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg: Constitutionalisation in Action*, in S. GUTWIRTH (ED.), *Reinventing Data Protection?*, Springer, New York, 2009, p. 3 ss.; A. ROSAS, *Fundamental rights in the EU, with special emphasis on the role of the European Court of Justice*, in G. ALFREDSSON, J. GRIMHEDEN, B.G. RAMCHERAN, A. DE ZAYAS (EDS.), *International Human Rights Monitoring Mechanism*, Routledge, The Hague, 2009, p. 579 ss

³⁵ Corte giust., 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain e Google*, EU:C:2014:317. In dottrina si v. tra tanti M. CASTELLANETA, *Così l'oblio mette a rischio la libertà di espressione*, in *Guida al Diritto*, n. 24, 2014, pp. 21-24; E. KELSEY, *Case Analysis - Google Spain SL and Google Inc. v AEPD and Mario Costeja González: Protection of personal data, freedom of information and the "right to be forgotten"*, in *European Human Rights Law Rev.*, Vol. 44, 2014, pp. 395-400; H. KRANENBORG, *Google and the Right to Be Forgotten (Case C-131/12, Google Spain)*, in *European Data Protection Law Rev.*, Vol. 1, 2015 pp. 70-79; C. KUNER, *Google Spain in the EU and international context*, in *Maastricht journal of European comparative law*, Vol. 22, Issue 1, 2015, p. 158; O. POLLICINO, *Un digital right to privacy preso (troppo) sul serio dai giudici di Lussemburgo? Il ruolo degli artt. 7 e 8 della carta di Nizza nel reasoning di Google Spain*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5, 2014, p. 569; I. SPIECKER, *A new framework for information markets: Google Spain*, in *CML Rev.*, Vol. 52, Issue 4, 2015, pp. 1033-1057; V. Z. ZENCOVICH (EDS.), *Il diritto all'oblio su internet dopo la sentenza Google Spain*, Roma Tre Press, 2015.

corso. Il giorno dell'udienza, il servizio di comunicazione dell'organo giurisdizionale metteva a disposizione dei giornalisti presenti documenti destinati a consentire loro di seguire le udienze ovvero una copia dell'atto introduttivo del giudizio, una copia del controricorso ed, eventualmente, una copia della decisione giudiziaria impugnata. Tali documenti sarebbero stati poi distrutti alla fine della giornata. Gli individui X e Z lamentavano al garante privacy nazionale che tali previsioni, garantendo ai giornalisti diritto di accesso al fascicolo istruttorio, costituivano una violazione del GDPR. La decisione dell'autorità garante nazionale che declinava la propria competenza a statuire sulla questione in virtù dell'art. 55, par. 3 veniva quindi impugnata avanti al tribunale ordinario che rimetteva la questione alla Corte di giustizia nell'ambito della procedura di dialogo tra corti prevista all'art. 267 TFUE³⁶.

Nel contenzioso europeo la Commissione sosteneva un approccio funzionale con interpretazione restrittiva della nozione di “*esercizio delle loro funzioni giurisdizionali*” poiché l'obiettivo del legislatore europeo nell'adozione della disposizione era quello di salvaguardare l'indipendenza della magistratura e conseguentemente far rientrare nella definizione solo le attività con un legame diretto con il processo decisionale, non anche le varie attività accessorie svolte dalla corti. Tuttavia, è necessario interrogarsi se, al contrario, la modalità per salvaguardare al meglio l'indipendenza della magistratura non debba prevedere un'interpretazione di portata più ampia poi infatti adottata dalla Corte di giustizia. Mentre la Commissione analizza le disposizioni del regolamento – art. 55 e 56 GDPR – nella logica di regola/eccezione, l'avvocato generale suggerisce una lettura teleologicamente orientata nell'analisi delle funzioni giurisdizionali, volta a salvaguardare l'indipendenza della magistratura. L'autorità giurisdizionale agisce quindi nell'esercizio delle sue funzioni non solo nell'applicazione del proprio potere decisionale alla singola controversia, ma anche quando svolge ogni tipo di attività che riguarda il generale funzionamento della corte “*quando svolge attività che riguardano il funzionamento generale della magistratura o la gestione e l'amministrazione generale del processo giudiziario, che si tratti, ad esempio, della formazione e dell'archiviazione dei fascicoli, dell'assegnazione delle cause ai giudici, della riunione delle cause, della proroga dei termini, dello svolgimento e dell'organizzazione delle udienze, della pubblicazione e della diffusione delle sentenze a beneficio del pubblico (certamente nel caso delle corti di grado superiore) o ancora della formazione di nuovi giudici*”³⁷.

Risulta evidente che l'interpretazione estensiva operata dalla Corte soddisfa da una parte le esigenze strettamente connesse all'applicazione del regolamento in materia di dati personali, ma contemporaneamente soddisfa anche l'applicazione di un criterio esteso del concetto d'indipendenza degli organi giurisdizionali tale da preservare il principio dello Stato di diritto che si colla a monte dello stesso.

5. L'indipendenza della magistratura come stella polare del sistema d'integrazione.

L'obiettivo dichiarato dalla giurisprudenza europea è la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura nell'adempimento dei suoi compiti intesi nell'accezione più ampia degli stessi. Tale valore deve essere tutelato sotto ogni aspetto e profilo, come criterio sommo nel

³⁶ Corte giust., 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Lowicz*, ECLI:EU:C:2020:234, punto 47.

³⁷ Punto 81 delle conclusioni dell'AG Bobek.

sistema d'integrazione europea. La giurisprudenza di Lussemburgo ha colto ogni occasione possibile, sia attraverso le questioni pregiudiziali sia in sede di valutazione dell'eventuale infrazione degli Stati membri, per interpretare la nozione "d'indipendenza dei giudici" nel modo più ampio possibile. In ottica di tutela preventiva è necessario evitare che i giudici possano essere soggetti ad ogni forma di pressione diretta, indiretta reale o potenziale. "L'indipendenza dei giudici non consiste (solo) nell'accertare ex post che qualcosa è già accaduto. Si tratta soprattutto di mettere in atto sufficienti garanzie ex ante, in modo che certe cose non possano accadere"³⁸.

Con tale approccio tutte le attività amministrative che coinvolgono in qualsiasi modo l'operato degli organi giudiziari, come per esempio l'età per il pensionamento dei giudici polacchi o il regime disciplinare applicabile così come il pagamento degli stipendi dei giudici portoghesi al *Tribunal de contas* diventano tematiche strettamente connesse all'esercizio delle funzioni giudiziarie e non invece mere questioni amministrative³⁹. Per salvaguardare l'indipendenza e l'inamovibilità dei giudici nei tribunali ordinari polacchi, la Corte di giustizia ha dovuto valutare le leggi nazionali che modificavano l'età per il pensionamento e il procedimento disciplinare applicabile ai giudici poiché tali norme avrebbero potenzialmente influenzato la struttura del potere giudiziario nazionale minando la divisione tra il potere legislativo, esecutivo e giudiziario⁴⁰. Le contestazioni mosse all'Ungheria hanno portato i giudici europei a valutare le modalità di designazione dei giudici nazionali, le modalità di revoca, i livelli di remunerazione e le condizioni di esercizio del potere disciplinare⁴¹. La violazione strutturale al principio d'indipendenza del giudice, componente del più ampio principio dello Stato di diritto, avrebbe minato uno dei capisaldi dei valori condivisi dagli Stati membri e conseguentemente ne avrebbe compromesso la fiducia reciproca, pietra angolare del mutuo riconoscimento e quindi, in ultima istanza, del mercato unico europeo.

L'indipendenza oggetto dell'analisi della Corte di giustizia non si limita alla sua dimensione istituzionale oggettiva, ma necessariamente si estende alla concretizzazione del principio in tutte le sue declinazioni. Pertanto, la comunicazione alla stampa degli atti processuali, nella causa in oggetto viene analizzata dalla Corte come ulteriore declinazione delle attività amministrative svolte dai giudici, ma strettamente connesse all'esercizio delle loro funzioni giudiziarie.

³⁸ Punto 86 delle conclusioni dell'AG Bobek.

³⁹ Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117; Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, EU:C:2018:586; 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, EU:C:2019:531; Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi)*, EU:C:2021:153; Corte giust., 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, EU:C:2021:393.

⁴⁰ H. LABAYLE, *Winter is coming: la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'Etat de droit*, in *ELSJ*, 2018 disponibile al link <http://www.gdr-elsj.eu/2018/09/26/informations-generales/winter-is-coming-la-hongrie-la-pologne-lunion-europeenne-et-les-valeurs-de-letat-de-droit-deuxieme-partie/>; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1; L. PECH, K. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 3 ss.

⁴¹ G. HALMAI, *Lo smantellamento del controllo di costituzionalità in Ungheria*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (A CURA DI), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019, p. 123.

6. Conclusioni.

Distinguendo l'applicabilità sostanziale del regolamento GDPR rispetto al tema del controllo e della verifica dell'applicazione dello stesso, la Corte in realtà coglie l'occasione della presente pronuncia pregiudiziale in materia di protezione dei dati personali per declinare un ulteriore profilo dell'indipendenza del potere giudiziario.

La controversia analizzata offre molteplici livelli di analisi in materia di protezione dei dati, come per esempio, la questione circa l'effettiva applicazione del regolamento privacy al settore della magistratura e la conseguente verifica da parte di un'autorità terza indipendente. Chi sorveglia l'applicazione della normativa per la tutela dei dati personali degli individui? Reputo che la Corte non abbia voluto analizzare alcuni di questi profili perché non evidenziati dal giudice del rinvio nelle proprie domande, limitando quindi la propria analisi agli elementi di applicazione del regolamento europeo 679/2016 solo a quanto espressamente richiesto dal giudice nazionale.

Tuttavia, atteggiamento diverso è stato utilizzato per quanto attiene agli elementi di riflessioni in tema d'indipendenza della magistratura come caratteristica essenziale dello Stato di diritto. Strumentalmente la Corte ha utilizzato il rinvio pregiudiziale per estendere il criterio costituito dall'indipendenza della magistratura, lasciando da chiarire quale sarebbe l'autorità amministrativa – interna o esterna alla magistratura stessa – competente per il controllo della disciplina privacy applicabile ai giudici nazionali e a tutti i trattamenti di dati svolti dalle corti nazionali. Tale lacuna è legislativa e quindi insita nel regolamento 679/2016 o sussistono invece nella base giuridica regolamentare i presupposti per gli Stati membri per la creazione di un'unità interna alle corti nazionali da incaricare del profilo di valutazione di compliance con il regolamento privacy? O forse, come suggerito dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, sarebbe opportuno e certamente più semplice limitarsi a escludere la magistratura dall'ambito di applicazione del regolamento generale in materia di protezione di dati personali poiché all'attività dei giudici già si applicano molteplici norme dei codici di procedura nazionali che disciplinano quindi indirettamente la materia.

Riterrei quest'ultima soluzione condivisibile in quanto non si ravvedono, allo stato attuale, le condizioni per richiedere ai tribunali, almeno a quelli italiani, un percorso di pieno adeguamento con la normativa privacy sancita dal regolamento generale in materia di protezione dei dati personali. Inoltre, la questione del controllo e verifica dell'implementazione del regolamento rimane comunque una questione centrale all'interno della suddivisione dei poteri della magistratura senza rischiare di comprometterne taluni profili d'indipendenza della stessa. Tuttavia, si evidenzia che prevedere un'eccezione all'applicabilità del regolamento ne modificherebbe, almeno in parte, la sua stessa natura di applicabilità orizzontale. Non sarebbe, infatti, più uno strumento direttamente applicabile a qualsiasi istituzione, organo e società, ma troverebbe una limitazione dettata dalle finalità del trattamento dei dati. Probabilmente lo *European Data Protection Board* – l'autorità indipendente creata dal regolamento privacy con sede a Bruxelles – potrebbe chiarire il profilo evidenziato senza esigenza di una modifica legislativa dello strumento regolatorio. Tale chiarimento interpretativo sarebbe auspicabile anche per richiamare gli operatori del diritto all'applicazione almeno dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali, come per esempio l'anonimizzazione delle sentenze e più in generale dei provvedimenti dei tribunali nazionali di ogni grado.