



Giacomo Lusardi

**LA NOZIONE DI “ARCHIVIO DI
DATI PERSONALI” E L’AMBITO DI
APPLICAZIONE MATERIALE DEL
REGOLAMENTO UE 679/2016**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

**CORTE DI GIUSTIZIA UE
GRANDE SEZIONE****10 LUGLIO 2018****CAUSA C-25/17****PRESIDENTE: LENAERTS****RELATORE: VON DANWITZ****AVV. GENERALE: MENGIOZZI****PARTI: TIETOSUOJAJAVALTUUTETTU,
JEHOVAN TODISTAJAT -
USKONNOLLINEN YHDYSKUNTA**

Dati personali • Direttiva 95/46/CE • Campo d'applicazione materiale • Trattamento di dati personali da parte dei membri di una comunità religiosa nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta • Esercizio di attività che non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario • Esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico

L'articolo 3, paragrafo 2, della 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, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che la raccolta di dati personali da parte dei membri di una comunità religiosa nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta e i trattamenti successivi di tali dati non costituiscono né trattamenti di dati personali effettuati per l'esercizio di attività di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo trattino, di tale direttiva, né trattamenti di dati personali effettuati da persone fisiche per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, di detta direttiva.

• Dati personali • Direttiva 95/46/CE • Archivio di dati personali • Nozione • Criteri specifici • Facilità di accesso • Dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta • Non necessarietà • Sche-

dari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca

L'articolo 2, lettera c), della direttiva 95/46 deve essere interpretato nel senso che la nozione di « archivio », di cui a tale disposizione, include l'insieme di dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, contenente nomi, indirizzi e altre informazioni riguardanti le persone contattate porta a porta, allorché tali dati sono strutturati secondo criteri specifici che consentono, in pratica, di recuperarli facilmente per un successivo impiego. Affinché il suddetto insieme rientri in tale nozione, non è necessario che esso comprenda schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca.

• Dati personali • Direttiva 95/46/CE • Responsabile del trattamento • Comunità religiosa • Attività di predicazione porta a porta • Responsabilità congiunta con i membri della comunità religiosa • Accesso ai dati e istruzioni ai membri da parte della comunità religiosa

L'articolo 2, lettera d), della direttiva 95/46, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, dev'essere interpretato nel senso che esso consente di considerare una comunità religiosa, congiuntamente ai suoi membri predicatori, quale responsabile dei trattamenti di dati personali effettuati da questi ultimi nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta organizzata, coordinata e incoraggiata da tale comunità, senza che sia necessario che detta comunità abbia accesso a tali dati o che si debba dimostrare che essa ha fornito ai propri membri istruzioni scritte o incarichi relativamente a tali trattamenti.

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 2, lettere c) e d), e 3, della 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), letti alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la « Carta »).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato dal tietosuojavaltuutettu (garante della protezione dei dati, Finlandia) in merito alla legittimità di una decisione della tietosuojalautakunta (commissione per la protezione dei dati, Finlandia) che vieta alla Jehovan todistajat - uskonnollinen yhdyskunta (comunità religiosa dei testimoni di Geova; in prosieguo: la « comunità dei testimoni di Geova ») di raccogliere o di trattare dati personali nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta senza che siano rispettati i requisiti della normativa finlandese relativa al trattamento dei dati personali.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3. I considerando 10, 12, 15, 26 e 27 della direttiva 95/46 sono così formulati:

« (10) considerando che le legislazioni nazionali relative al trattamento dei dati personali hanno lo scopo di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto alla vita privata, riconosciuto anche dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [, firmata a Roma il 4 novembre 1950,] e dai principi generali del diritto comunitario; che pertanto il ravvicinamento di dette legislazioni non deve avere per effetto un indebolimento della tutela da esse assicurata ma deve anzi mirare a garantire un elevato grado di tutela nella Comunità;

(...)

(12) considerando che i principi di tutela si devono applicare a tutti i trattamenti di dati personali quando le attività del responsabile del trattamento rientrano nel campo d'applicazione del diritto comunitario; che deve essere escluso il trattamento di dati effettuato da una persona fisica nell'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico quali la corrispondenza e la compilazione di elenchi di indirizzi;

(...)

(15) considerando che il trattamento de[i] suddetti dati rientra nella presente direttiva soltanto se è automatizzato o se riguarda dati contenuti, o destinati ad essere contenuti, in un archivio strutturato secondo criteri specifici relativi alle persone, in modo da consentire un facile accesso ai dati personali di cui trattasi;

(...)

(26) considerando che i principi della tutela si devono applicare ad ogni informazione concernente una persona identificata o identificabile; che, per determinare se una persona è identificabile, è opportuno prendere in considerazione l'insieme dei mezzi che possono essere ragionevolmente

utilizzati dal responsabile del trattamento o da altri per identificare detta persona;

(...)

(27) considerando che la tutela delle persone fisiche deve essere applicata al trattamento dei dati sia automatizzato sia manuale; che la portata della tutela non deve infatti dipendere dalle tecniche impiegate poiché, in caso contrario, sussisterebbero gravi rischi di elusione delle disposizioni; che nondimeno, riguardo al trattamento manuale, la presente direttiva si applica soltanto agli archivi e non ai fascicoli non strutturati; che, in particolare, il contenuto di un archivio deve essere strutturato secondo criteri specifici relativi alle persone che consentano un facile accesso ai dati personali; che, in conformità alla definizione dell'articolo 2, lettera c), i diversi criteri che determinano gli elementi che costituiscono un insieme strutturato di dati personali, nonché i diversi criteri in virtù dei quali un siffatto insieme è accessibile, possono essere precisati dai singoli Stati membri; che i fascicoli o le serie di fascicoli, nonché le rispettive copertine, non strutturati secondo criteri specifici, non rientrano in nessun caso nel campo di applicazione della presente direttiva ».

4. L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 95/46 stabilisce quanto segue:

« Gli Stati membri garantiscono, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali ».

5. L'articolo 2 di tale direttiva prevede quanto segue:

« Ai fini della presente direttiva si intende per:

a) “dati personali”: qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile (“persona interessata”); si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero di identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale;

b) “trattamento di dati personali” (“trattamento”): qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'impiego, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, nonché il congelamento, la cancellazione o la distruzione;

c) “archivio di dati personali” (“archivio”): qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico;

d) “responsabile del trattamento”: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o qualsiasi altro organismo che, da solo o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali. Quando le finalità e i mezzi del trattamento sono determi-

nati da disposizioni legislative o regolamentari nazionali o comunitarie, il responsabile del trattamento o i criteri specifici per la sua designazione possono essere fissati dal diritto nazionale o comunitario;

(...) ».

6. Ai sensi dell'articolo 3 di detta direttiva:

« 1. Le disposizioni della presente direttiva si applicano al trattamento di dati personali interamente o parzialmente automatizzato nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi.

2. Le disposizioni della presente direttiva non si applicano ai trattamenti di dati personali:

— effettuati per l'esercizio di attività che non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, come quelle previste dai titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea e comunque ai trattamenti aventi come oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato (compreso il benessere economico dello Stato, laddove tali trattamenti siano connessi a questioni di sicurezza dello Stato) e le attività dello Stato in materia di diritto penale;

— effettuati da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico ».

Diritto finlandese

7. La direttiva 95/46 è stata trasposta nel diritto finlandese dalla Henkilötietolaki (523/1999) [legge sui dati personali (523/1999); in prosieguo: la « legge n. 523/1999 »].

8. L'articolo 2 di tale legge, intitolato « Soveltamisala » (campo di applicazione), prevede, ai commi secondo e terzo, quanto segue:

« La presente legge si applica al trattamento automatizzato dei dati personali. La presente legge si applica anche agli altri trattamenti di dati personali quando questi costituiscono un archivio di dati personali o una parte di archivio di dati personali, o sono destinati a costituire un archivio di dati personali o una parte di archivio di dati personali.

La presente legge non è applicabile al trattamento di dati personali che effettuato da una persona fisica a fini esclusivamente personali, o per analoghe finalità ordinarie e private ».

9. L'articolo 3, paragrafo 3, della legge n. 523/1999 definisce l'« archivio di dati personali » come una « raccolta di dati personali, composta di registrazioni correlate in base alle loro finalità, elaborate in parte o completamente con l'ausilio di processi automatizzati, o organizzati in schedari, elenchi o in maniera analoga che consenta di reperire facilmente i dati riguardanti determinate persone evitando costi sproporzionati ».

10. Conformemente all'articolo 44 di tale legge, la commissione per la protezione dei dati, su richiesta del garante della protezione dei dati, può vietare il trattamento di dati personali in violazione di detta legge o di

norme o disposizioni emanate sulla base della stessa e fissare agli interessati un termine per porre rimedio all'attività illecita o alla mancanza riscontrata.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11. Il 17 settembre 2013, la commissione per la protezione dei dati ha adottato, su richiesta del garante della protezione dei dati, una decisione che vietava alla comunità dei testimoni di Geova di raccogliere o di trattare dati personali nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta effettuata dai suoi membri senza che fossero soddisfatti i requisiti legali per il trattamento di tali dati, di cui, in particolare, agli articoli 8 e 12 della legge n. 523/1999. Inoltre, la commissione per la protezione dei dati ha imposto a questa comunità, sulla base dell'articolo 44, paragrafo 2, di tale legge, di adoperarsi in modo che, entro il termine di sei mesi, nessun dato personale fosse più raccolto per le finalità di tale comunità senza che detti requisiti fossero rispettati.

12. Nella motivazione della sua decisione, la commissione per la protezione dei dati ha dichiarato che la raccolta dei dati in questione da parte dei membri della comunità dei testimoni di Geova costituiva un trattamento di dati personali, ai sensi di detta legge, e che tale comunità e i suoi membri erano congiuntamente responsabili di tale trattamento.

13. La comunità dei testimoni di Geova ha adito lo Helsingin hallinto-oikeus (tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia) con un ricorso contro tale decisione. Con sentenza del 18 dicembre 2014, detto giudice annullava la decisione summenzionata per il motivo, in particolare, che la comunità dei testimoni di Geova non era responsabile del trattamento di dati personali, ai sensi della legge n. 523/1999, e che l'attività di quest'ultima non costituiva un trattamento illecito di tali dati.

14. Il garante della protezione dei dati ha impugnato tale sentenza dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia).

15. Secondo quanto constatato da tale giudice, i membri della comunità dei testimoni di Geova, nell'ambito della loro attività di predicazione porta a porta, prendono appunti sulle visite effettuate a persone che essi stessi o detta comunità non conoscono. I dati raccolti potrebbero tra l'altro comprendere il nome e l'indirizzo delle persone contattate porta a porta e informazioni sul loro credo religioso e sulla loro situazione familiare. Tali dati sarebbero raccolti a titolo di promemoria, per poter essere consultati per un'eventuale visita successiva, senza che le persone interessate vi abbiano acconsentito o ne siano state informate.

16. Secondo quanto accertato dal giudice del rinvio, la comunità dei testimoni di Geova ha fornito ai suoi membri istruzioni in ordine alla redazione di tali appunti, che figurano in almeno una delle sue pubblica-

zioni riguardanti l'attività di predicazione. Tale comunità e le congregazioni che ne dipendono organizzerebbero e coordinerebbero l'attività di predicazione porta a porta dei loro membri, in particolare predisponendo mappe sulla cui base sarebbe realizzata una ripartizione in zone tra i membri che svolgono l'attività di predicazione e tenendo schedari sui predicatori e sul numero di pubblicazioni della comunità diffuse da questi ultimi. Inoltre, le congregazioni della comunità dei testimoni di Geova gestirebbero un elenco delle persone che hanno espresso la volontà di non ricevere più visite da parte dei membri predicatori e i dati personali che figurano in tale elenco, detto « elenco di divieto », sarebbero utilizzati dai membri di tale comunità. Infine, la comunità dei testimoni di Geova, in passato, avrebbe tenuto a disposizione dei suoi membri moduli per la raccolta di tali dati nel corso della loro attività di predicazione. L'uso di tali moduli, tuttavia, sarebbe stato abbandonato a seguito di una raccomandazione del garante europeo della protezione dei dati.

17. Il giudice del rinvio osserva che, secondo le indicazioni della comunità dei testimoni di Geova, quest'ultima non impone ai suoi membri predicatori di effettuare una raccolta di dati e che, qualora una tale raccolta abbia comunque luogo, essa non è a conoscenza né della natura degli appunti presi, i quali sono, del resto, soltanto note personali informali, né dell'identità dei membri predicatori che hanno proceduto alla raccolta.

18. Per quanto riguarda la necessità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ritiene che l'esame della controversia nel procedimento principale esiga che si tenga conto, da un lato, dei diritti alla tutela della vita privata e alla protezione dei dati personali e, dall'altro, della libertà di religione e di associazione, garantiti sia dalla Carta e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia dalla costituzione finlandese.

19. Il giudice del rinvio tende a considerare che l'attività di predicazione porta a porta praticata dai membri di una comunità religiosa, come la comunità dei testimoni di Geova, non ricade tra le attività escluse dal campo di applicazione della direttiva 95/46 in forza del suo articolo 3, paragrafo 2, primo trattino. Si pone invece la questione se tale attività presenti un carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi del suo articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino. A tale riguardo, si dovrebbe tenere conto del fatto che, nel caso di specie, i dati raccolti sono più di semplici appunti figuranti in una rubrica, dato che si riferiscono a sconosciuti e contengono informazioni sensibili relative alle loro convinzioni religiose. Dovrebbe inoltre essere preso in considerazione il fatto che l'attività di predicazione porta a porta è una forma di azione fondamentale della comunità dei testimoni di Geova, organizzata e coordinata da quest'ultima e dalle sue congregazioni.

20. Inoltre, nella misura in cui i dati raccolti controversi nel procedimento principale sono trattati in maniera non automatizzata, sarebbe

necessario, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 95/46, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera c), di detta direttiva, stabilire se l'insieme di tali dati costituisca un archivio ai sensi di tali disposizioni. Secondo le informazioni fornite dalla comunità dei testimoni di Geova, detti dati non le sono comunicati, cosicché non è possibile conoscere con certezza la natura e la portata dei dati raccolti. Tuttavia, sarebbe possibile considerare che la raccolta e il successivo trattamento dei dati controversi nel procedimento principale sono finalizzati a poter ritrovare facilmente i dati relativi a una persona o a un indirizzo determinato per un'utilizzazione successiva. I dati raccolti non sarebbero comunque strutturati in forma di schede.

21. Nel caso in cui il trattamento dei dati controversi nel procedimento principale rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva 95/46, il giudice del rinvio sottolinea che si porrebbe allora la questione se la comunità dei testimoni di Geova debba essere considerata responsabile di tale trattamento, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva. La giurisprudenza della Corte risultante dalla sentenza del 13 maggio 2014, *Google Spain e Google* (C-131/12, EU:C:2014:317), definirebbe in modo ampio la nozione di « responsabile del trattamento ». Inoltre, dal parere 1/2010 del 16 febbraio 2010 sui concetti di « responsabile del trattamento » e « incaricato del trattamento », adottato dal gruppo di lavoro istituito ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 95/46, risulterebbe che si deve prendere in considerazione, in particolare, il potere di controllo effettivo e la concezione che la persona i cui dati sono oggetto di trattamento si forma del responsabile del trattamento.

22. Orbene, nel caso di specie, occorrerebbe tener conto del fatto che la comunità dei testimoni di Geova organizza, coordina e promuove l'attività di predicazione porta a porta e che essa ha fornito, nelle sue pubblicazioni, istruzioni sulla raccolta dei dati nell'ambito di tale attività. Inoltre, il garante della protezione dei dati avrebbe constatato che tale comunità dispone effettivamente del potere di determinare i metodi di trattamento dei dati e di vietare o limitare tale trattamento, e che essa ha previamente definito la finalità e i mezzi di quest'ultimo fornendo istruzioni sulla raccolta. Inoltre, anche dai formulari utilizzati in precedenza emergerebbe il forte coinvolgimento della comunità nel trattamento dei dati.

23. Tuttavia, sarebbe necessario altresì considerare che i membri della comunità dei testimoni di Geova possono decidere essi stessi di raccogliere dati e stabilire le modalità di tale raccolta. Inoltre, tale comunità non raccoglierebbe direttamente dati e non avrebbe accesso ai dati raccolti dai suoi membri, ad eccezione di quelli che figurano nell'elenco, cosiddetto di « divieto ». Tali circostanze non osterebbero tuttavia a che possano esistere più responsabili del trattamento, ciascuno con diverse missioni e responsabilità.

24. È alla luce di tali circostanze che il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se le eccezioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo e secondo trattino, della direttiva [95/46], riguardanti il suo campo di applicazione, debbano essere interpretate nel senso che la raccolta e il trattamento dei dati personali eseguiti dai membri di una comunità religiosa in relazione all'attività di predicazione porta a porta da essi svolta non rientrino nel campo di applicazione della direttiva. Quale importanza rivesta ai fini di esaminare l'applicabilità della direttiva [95/46] il fatto che, da un lato, l'attività di predicazione nel cui ambito sono raccolti i dati venga organizzata dalla comunità religiosa e dalle sue congregazioni e, dall'altro, che si tratti nel contempo di una pratica religiosa individuale dei membri della comunità religiosa.

2) Se la definizione della nozione di "archivio" di cui all'articolo 2, lettera c), della direttiva [95/46], tenuto conto dei considerando 26 e 27 della medesima direttiva, debba essere interpretata nel senso che l'insieme dei dati personali che non vengano raccolti in modo automatizzato nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta sopra descritta (nome e indirizzo ed eventuali altri dati personali ed elementi caratteristici)

a) non costituisca un archivio in tal senso, in quanto non si tratta di specifici schedari o elenchi o di analoghi sistemi di classificazione che facilitino la ricerca ai sensi della definizione di cui alla legge [n. 523/1999], oppure

b) costituisca un archivio in tal senso, in quanto dai dati raccolti, tenuto conto della relativa finalità, possono essere effettivamente recuperate con facilità e senza costi sproporzionati le informazioni richieste per un successivo impiego, come previsto espressamente dalla legge [n. 523/1999].

3) Se l'espressione di cui all'articolo 2, lettera d), della direttiva [95/46] "che, da solo o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali (...)" debba essere interpretata nel senso che una comunità religiosa che organizzi un'attività con la quale vengono raccolti dati personali (tra l'altro con una ripartizione del raggio d'azione dei predicatori, con il monitoraggio dell'attività di predicazione e la tenuta di registri su persone che non gradiscono la visita dei predicatori) possa essere considerata responsabile del trattamento dei dati personali in riferimento a tale attività dei suoi membri, anche se la comunità religiosa fa valere che solo i singoli predicatori hanno accesso alle informazioni registrate.

4) Se l'articolo 2, lettera d), della direttiva [95/46] debba essere interpretato nel senso che la comunità religiosa possa essere qualificata come responsabile del trattamento solo se adotta altre misure specifiche, quali conferimenti di incarichi o istruzioni scritte con cui guidi la raccolta dei dati, o se sia sufficiente che la comunità religiosa svolga un ruolo effettivo nel dirigere l'attività dei suoi membri ».

Occorre rispondere alle questioni terza e quarta solo nel caso in cui, dalle risposte alle questioni prima e seconda, la direttiva [95/46] sia applicabile. Occorre rispondere alla quarta questione solo se dalla rispo-

sta alla terza questione emerge che non si può escludere l'applicabilità dell'articolo 2, lettera d), della direttiva [95/46] a una comunità religiosa.

Sulle domande di riapertura della fase orale del procedimento

25. Con due atti depositati presso la cancelleria della Corte rispettivamente in data 12 dicembre 2017 e 15 febbraio 2018, la comunità dei testimoni di Geova ha chiesto che venga disposta la riapertura della fase orale del procedimento, in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte. A sostegno della prima di tali domande, la comunità dei testimoni di Geova fa segnatamente valere che essa non ha avuto la possibilità di replicare in udienza alle osservazioni presentate dalle altre parti, alcune delle quali non corrispondono ai fatti del procedimento principale. Per quanto riguarda la seconda di tali domande, detta comunità deduce, in sostanza, che le conclusioni dell'avvocato generale si fondano su elementi di fatto imprecisi o potenzialmente fuorvianti, alcuni dei quali non erano inclusi nella domanda di pronuncia pregiudiziale.

26. Ai sensi dell'articolo 83 del proprio regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, può disporre in qualsiasi momento la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo determinante la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

27. Ebbene, tali ipotesi non è riscontrabile nel caso in esame. In particolare, le domande con cui la comunità dei testimoni di Geova chiede che sia disposta la riapertura della fase orale del procedimento non contengono alcun argomento nuovo in base al quale la presente causa dovrebbe essere decisa. Inoltre, tale parte e gli altri interessati di cui all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno presentato, sia nella fase scritta sia nella fase orale del procedimento, le loro osservazioni sull'interpretazione dell'articolo 2, lettere c) e d), e dell'articolo 3 della direttiva 95/46, letti alla luce dell'articolo 10 della Carta, oggetto delle questioni pregiudiziali.

28. Per quanto riguarda i fatti del procedimento principale, occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cui all'articolo 267 TFUE, è compito del solo giudice del rinvio definire il contesto di fatto in cui si inseriscono le questioni che ha sottoposto alla Corte. Ne consegue che un soggetto parte del procedimento principale non può asserire che talune premesse di fatto su cui si basano gli argomenti dedotti dagli altri interessati di cui all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, o anche l'analisi dell'avvocato generale, siano inesatte, per giustificare la riapertura della fase orale in base all'articolo 83

del regolamento di procedura (v., in tal senso, sentenza del 26 giugno 2008, Burda, C-284/06, EU:C:2008:365, punti 44, 45 e 47).

29. In tale contesto, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per rispondere alle questioni proposte dal giudice del rinvio e considera che la presente causa non necessita di essere definita sulla base di argomenti che non sarebbero stati discussi. Le domande di riapertura della fase orale del procedimento devono pertanto essere respinte.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

30. La comunità dei testimoni di Geova sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile. Contestando i principali fatti sui quali la domanda è fondata, essa sostiene che quest'ultima si riferisce al comportamento di alcuni dei suoi membri, che non sarebbero parti nel procedimento principale. Pertanto, detta domanda riguarderebbe un problema di natura ipotetica.

31. Si deve rilevare a questo proposito che spetta esclusivamente al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte. (v., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punti 24 e 25 e giurisprudenza citata).

32. Nella fattispecie, la decisione di rinvio contiene gli elementi di fatto e di diritto sufficienti per la comprensione delle questioni pregiudiziali e della loro portata. Inoltre, e soprattutto, nessun elemento del fascicolo consente di ritenere che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non avrebbe alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale o sarebbe di natura ipotetica, in particolare in considerazione del fatto che i membri della comunità dei testimoni di Geova, la cui attività di raccolta di dati personali è alla base delle questioni pregiudiziali, non sono parti del procedimento principale. Infatti, dalla decisione di rinvio risulta che le questioni pregiudiziali mirano a consentire al giudice del rinvio di stabilire se tale comunità possa, essa

stessa, essere ritenuta responsabile, ai sensi della direttiva 95/46, della raccolta dei dati personali effettuata dai suoi membri nell'ambito della loro attività di predicazione porta a porta.

33. In tali circostanze, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

34. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 95/46, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, debba essere interpretato nel senso che la raccolta di dati personali da parte dei membri di una comunità religiosa nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta e i trattamenti successivi dei dati costituiscono trattamenti di dati personali effettuati per l'esercizio di attività di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo trattino, di tale direttiva, o trattamenti di dati personali effettuati da persone fisiche per l'esercizio di un'attività a carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, di detta direttiva.

35. Per rispondere a tale questione, occorre anzitutto ricordare che, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 1, e dal suo considerando 10, la direttiva 95/46 è volta a garantire un elevato grado di tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, riguardo al trattamento dei dati personali (sentenze del 13 maggio 2014, *Google Spain e Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punto 66, e del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punto 26).

36. L'articolo 3 della direttiva 95/46, che ne definisce il campo di applicazione, stabilisce al paragrafo 1 che essa si applica al trattamento di dati personali interamente o parzialmente automatizzato nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi.

37. Detto articolo 3 prevede tuttavia, al paragrafo 2, due eccezioni al campo di applicazione della medesima direttiva, che devono essere interpretate in modo restrittivo (v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2014, *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, punto 29, e del 27 settembre 2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punto 38). Peraltro, la direttiva 95/46 non prevede alcuna ulteriore limitazione al suo ambito di applicazione (sentenza del 16 dicembre 2008, *Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, punto 46).

38. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'eccezione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo trattino, della direttiva 95/46, è stato dichiarato che le attività menzionate a titolo esemplificativo in tale trattino sono, in tutti i casi, attività proprie degli Stati o delle autorità statali, estranee ai settori di attività dei singoli. Tali attività sono destinate a definire la portata dell'eccezione prevista in detta disposizione, di modo che detta eccezione si applica solo alle attività che vi sono espressamente menzionate e che possono essere ascritte alla stessa categoria (sentenze del 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punti 43 e 44; del 16 dicembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punto 41, nonché del 27 settembre 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punti 36 e 37).

39. Orbene, nel caso di specie, la raccolta di dati personali da parte dei membri della comunità dei testimoni di Geova, nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, rientra esclusivamente nell'ambito di un'iniziativa religiosa di singoli. Ne consegue che una siffatta attività non costituisce un'attività propria delle autorità statali e che, pertanto, non può essere equiparata a quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo trattino, della direttiva 95/46.

40. Con riferimento, in secondo luogo, all'eccezione che figura all'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 95/46, tale disposizione sottrae all'ambito di applicazione di quest'ultima il trattamento dei dati effettuato per l'esercizio di attività non semplicemente personali o domestiche, bensì « esclusivamente » personali o domestiche (v., in tal senso, sentenza dell'11 dicembre 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punto 30).

41. I termini « personale o domestico », ai sensi di detta disposizione, si riferiscono all'attività della persona che effettua il trattamento dei dati personali e non alla persona i cui dati sono trattati (v., in tal senso, sentenza dell'11 dicembre 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punti 31 e 33).

42. Come ha dichiarato la Corte, l'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 95/46 dev'essere interpretato nel senso che comprende unicamente le attività che rientrano nell'ambito della vita privata o familiare dei singoli. A tale riguardo, un'attività non può essere considerata a carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi di tale disposizione, se il suo scopo è quello di rendere i dati personali accessibili a un numero indefinito di persone, ovvero se tale attività si estende, anche se solo parzialmente, allo spazio pubblico, e pertanto è diretta verso l'esterno della sfera privata della persona che procede al trattamento dei dati (v., in tal senso, sentenze del 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punto 47; del 16 dicembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punto 44, nonché dell'11 dicembre 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punti 31 e 33).

43. Dal momento che risulta che i trattamenti di dati personali controversi nel procedimento principale sono effettuati nell'ambito dell'esercizio dell'attività di predicazione porta a porta dei membri della comunità dei testimoni di Geova, occorre determinare se tale attività abbia carattere esclusivamente personale o domestico ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 95/46.

44. A tale riguardo dalla decisione di rinvio risulta che l'attività di predicazione porta a porta, nel cui ambito i membri della comunità dei testimoni di Geova raccolgono dati personali, ha, per sua stessa natura, la finalità di diffondere il credo della comunità dei testimoni di Geova presso persone che, come ha rilevato in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 40 delle sue conclusioni, non appartengono al nucleo familiare dei membri predicatori. Tale attività è diretta quindi verso l'esterno della sfera privata dei membri predicatori.

45. Inoltre, risulta altresì dalla decisione di rinvio che alcuni dei dati raccolti dai membri predicatori di tale comunità sono da loro trasmessi alle congregazioni di tale comunità, le quali conservano elenchi, compilati in base a questi dati, di persone che non desiderano più ricevere visite da parte di detti membri. Nell'ambito della loro attività di predicazione, questi ultimi pertanto rendono, quanto meno alcuni dei dati rilevati, accessibili a un numero potenzialmente illimitato di persone.

46. Quanto alla questione se la circostanza che il trattamento di dati personali avviene nell'ambito di un'attività relativa a una pratica religiosa possa conferire un carattere esclusivamente personale o domestico all'attività di predicazione porta a porta, occorre ricordare che il diritto alla libertà di coscienza e di religione sancito all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, implica, in particolare, la libertà di ciascuno di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

47. La Carta attribuisce un'ampia portata alla nozione di « religione » contenuta in tale disposizione, che può comprendere sia il forum internum, ossia il fatto di avere convinzioni, sia il forum externum, ossia la manifestazione pubblica della fede religiosa (sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, punto 44 e giurisprudenza citata).

48. Inoltre, la libertà di manifestare la propria religione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, che può assumere diverse forme quali, ad esempio, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti, include anche il diritto di cercare di convincere altre persone, ad esempio mediante una predicazione (Corte EDU, 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 31, e Corte EDU, 8 novembre 2007, *Perry c. Lettonia*, CE:ECHR:2007:1108JUD003027303, § 52).

49. Tuttavia, anche se l'attività di predicazione porta a porta dei membri di una comunità religiosa è tutelata dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, in quanto espressione della fede del o dei predicatori, tale circostanza non ha l'effetto di conferire alla suddetta attività un carattere esclusivamente personale o domestico ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 95/46.

50. Infatti, l'attività di predicazione va oltre, tenuto conto di quanto esposto ai punti 44 e 45 della presente sentenza, la sfera privata di un membro predicatore di una comunità religiosa.

51. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 95/46, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, dev'essere interpretato nel senso che la raccolta di dati personali da parte dei membri di una comunità religiosa nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta e i trattamenti successivi di tali dati non costituiscono né trattamenti di dati personali effettuati per l'esercizio di attività di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo trattino, di tale direttiva, né trattamenti di dati personali effettuati da persone fisiche per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, di detta direttiva.

Sulla seconda questione

52. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera c), della direttiva 95/46 debba essere interpretato nel senso che la nozione di « archivio » figurante in tale disposizione comprende un insieme di dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, con nomi, indirizzi e altre informazioni riguardanti le persone contattate porta a porta, allorché questi dati possono, in pratica, essere reperibili agevolmente ai fini di un utilizzo successivo, o se il suddetto insieme di dati, per rientrare in tale nozione, debba comprendere schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca.

53. Come risulta dall'articolo 3, paragrafo 1, e dai considerando 15 e 27 della direttiva 95/46, quest'ultima riguarda sia il trattamento automatizzato dei dati personali sia il trattamento manuale di tali dati, al fine di non far dipendere la tutela che essa attribuisce alle persone i cui dati sono oggetto di trattamento dalle tecniche impiegate e di evitare il rischio di elusione di tale tutela. Tuttavia, ne consegue altresì che tale direttiva si applica ai trattamenti manuali di dati personali solo se i dati trattati sono contenuti o destinati a figurare in un archivio.

54. Nel caso di specie, dal momento che i trattamenti di dati personali controversi nel procedimento principale sono effettuati in modo non automatizzato, la questione che si pone è se i dati trattati in tal modo siano

contenuti o destinati a figurare in un archivio, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), e dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 95/46.

55. Al riguardo, dall'articolo 2, lettera c), della direttiva 95/46 risulta che la nozione di « archivio » comprende « qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico ».

56. Conformemente all'obiettivo ricordato al punto 53 della presente sentenza, tale disposizione definisce estensivamente la nozione di « archivio », in particolare indicando « qualsiasi » insieme strutturato di dati personali.

57. Come risulta dai considerando 15 e 27 della direttiva 95/46, il contenuto di un archivio deve essere strutturato in modo da consentire un facile accesso ai dati personali. Inoltre, sebbene l'articolo 2, lettera c), di tale direttiva non precisi i criteri secondo i quali tale archivio dev'essere strutturato, da questi stessi considerando risulta che tali criteri devono essere « relativi alle persone ». Risulta pertanto che il requisito secondo cui l'insieme di dati personali deve avere un carattere « strutturato secondo criteri specifici » mira unicamente a consentire che i dati relativi a una persona possano essere individuati facilmente.

58. A parte tale requisito, l'articolo 2, lettera c), della direttiva 95/46 non prescrive né le modalità secondo le quali un archivio deve essere strutturato né la forma che deve presentare. In particolare, non risulta da tale disposizione né da nessun'altra disposizione di tale direttiva, che i dati personali in questione dovrebbero figurare in schede o elenchi specifici o in un altro sistema di ricerca, al fine di poter accertare l'esistenza di un archivio ai sensi di detta direttiva.

59. Nel caso di specie, dalle constatazioni del giudice del rinvio risulta che, nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta in questione nel procedimento principale, i dati vengono raccolti a titolo di promemoria, sulla base di una ripartizione per area geografica, per agevolare l'organizzazione di visite successive a persone già contattate porta a porta. Essi comprendono non solo informazioni sul contenuto delle conversazioni riguardanti le convinzioni personali della persona visitata, ma anche il nome e l'indirizzo. Inoltre, tali informazioni, almeno alcune di esse, sono utilizzate per elaborare elenchi gestiti dalle congregazioni della comunità dei testimoni di Geova, riguardanti le persone che non desiderano più ricevere visite da parte di predicatori membri di tale comunità.

60. Risulta inoltre che i dati personali raccolti nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta di cui al procedimento principale sono strutturati secondo criteri in funzione dell'obiettivo perseguito da tale raccolta, che è quello di preparare visite successive e gestire gli elenchi di

persone che non desiderano più ricevere visite. Come risulta dalla decisione di rinvio, tali criteri, tra cui figurano in particolare il nome e l'indirizzo delle persone contattate porta a porta, le loro convinzioni o il loro desiderio di non ricevere più visite, sono individuati in modo che possano consentire di recuperare facilmente i dati relativi a determinate persone.

61. Al riguardo, la questione di sapere secondo quale preciso criterio e in che modo esattamente l'insieme dei dati personali raccolti da ciascuno dei membri predicatori sia effettivamente strutturato è irrilevante, nei limiti in cui tale insieme consenta di reperire facilmente i dati relativi a una determinata persona contattata porta a porta, fatto che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare, alla luce del complesso delle circostanze del procedimento principale.

62. Occorre quindi rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 2, lettera c), della direttiva 95/46 deve essere interpretato nel senso che la nozione di « archivio », di cui a tale disposizione, include l'insieme di dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, contenente nomi, indirizzi e altre informazioni riguardanti le persone contattate porta a porta, allorché tali dati sono strutturati secondo criteri specifici che consentono, in pratica, di recuperarli facilmente per un successivo impiego. Affinché il suddetto insieme rientri in tale nozione, non è necessario che esso comprenda schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca.

Sulle questioni terza e quarta

63. Con le sue questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera d), della direttiva 95/46, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso consente di considerare una comunità religiosa quale responsabile, congiuntamente con i suoi membri predicatori, dei trattamenti di dati personali effettuati da questi ultimi nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta organizzata, coordinata e sostenuta da tale comunità, e se a tal fine sia necessario che detta comunità abbia accesso a tali dati o si dimostri che essa ha fornito ai propri membri istruzioni scritte o incarichi relativamente a tali trattamenti.

64. Nel caso di specie, la commissione per la protezione dei dati, nella decisione di cui trattasi nel procedimento principale, ha considerato la comunità dei testimoni di Geova responsabile, congiuntamente con i suoi membri predicatori, dei trattamenti di dati personali effettuati da questi ultimi nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta. Nella misura in cui solo la responsabilità di tale comunità è contestata, quella dei predicatori non risulta rimessa in discussione.

65. Come prevede espressamente l'articolo 2, lettera *d*), della direttiva 95/46, la nozione di « responsabile del trattamento » si riferisce alla persona fisica o giuridica che « da sol[a] o insieme ad altri » determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali. Tale nozione non rinvia, pertanto, necessariamente a una persona fisica o giuridica unica e può riguardare più soggetti che partecipano al trattamento, ognuno dei quali deve essere pertanto assoggettato alle disposizioni applicabili in materia di protezione dei dati (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punto 29).

66. L'obiettivo di tale disposizione è di garantire, mediante un'ampia definizione della nozione di « responsabile », una tutela efficace e completa delle persone interessate, pertanto l'esistenza di una responsabilità congiunta non implica necessariamente una responsabilità equivalente, per un medesimo trattamento di dati personali, dei diversi soggetti che vi partecipano. Al contrario, tali soggetti possono essere coinvolti in fasi diverse di tale trattamento e a diversi livelli, di modo che il grado di responsabilità di ciascuno di essi deve essere valutato tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti del caso di specie (v., in questo senso, sentenza del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punti 28, 43 e 44).

67. A tal riguardo, né il tenore letterale dell'articolo 2, lettera *d*), della direttiva 95/46 né altre disposizioni di tale direttiva consentono di ritenere che la determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento debba essere effettuata mediante istruzioni scritte o incarichi da parte del responsabile del trattamento.

68. Può essere invece considerata responsabile del trattamento, ai sensi dell'articolo 2, lettera *d*), della direttiva 95/46, una persona fisica o giuridica che, a scopi che le sono propri, influisca sul trattamento di dati personali e partecipi pertanto alla determinazione delle finalità e dei mezzi di tale trattamento.

69. Inoltre, la responsabilità congiunta di vari soggetti per un medesimo trattamento, ai sensi di tale disposizione, non presuppone che ciascuno di essi abbia accesso ai dati personali in questione (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punto 38).

70. Nel caso di specie, come risulta dalla decisione di rinvio, spetta certamente ai membri predicatori della comunità dei testimoni di Geova valutare in quali circostanze concrete essi raccolgono dati personali relativi alle persone contattate porta a porta, quali precisi dati sono oggetto di tale raccolta e in che modo essi procedono al loro ulteriore trattamento. Tuttavia, come ricordato ai punti 43 e 44 della presente sentenza, la raccolta dei dati personali avviene nell'ambito dell'esercizio dell'attività di predicazione porta a porta, con la quale i membri predi-

catori della comunità dei testimoni di Geova diffondono il credo della loro comunità. Tale attività di predicazione costituisce, come risulta dalla decisione di rinvio, una forma di azione essenziale di tale comunità, azione che è organizzata, coordinata e sostenuta dalla comunità stessa. In questo contesto, i dati sono raccolti a titolo di promemoria ai fini di un utilizzo e di una eventuale nuova visita successivi. Infine, le congregazioni della comunità dei testimoni di Geova tengono elenchi di persone che non desiderano più ricevere la visita di tali membri, redatti a partire dai dati trasmessi loro dai membri predicatori.

71. Risulta quindi che la raccolta di dati personali relativi alle persone contattate porta a porta e il loro trattamento ulteriore sono strumentali al perseguimento dell'obiettivo della comunità dei testimoni di Geova consistente nel diffondere il credo di quest'ultima e sono perciò, effettuati dai suoi membri predicatori a fini propri di detta comunità. Inoltre, non solo la comunità dei testimoni di Geova ha, in generale, conoscenza del fatto che tali trattamenti hanno luogo ai fini della diffusione del proprio credo, ma essa organizza e coordina l'attività di predicazione dei suoi membri, in particolare ripartendo i settori di attività dei diversi predicatori.

72. Tali circostanze consentono di ritenere che la comunità dei testimoni di Geova incoraggi i suoi membri predicatori a procedere, nell'ambito della loro attività di predicazione, a trattamenti di dati personali.

73. Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta pertanto che la comunità dei testimoni di Geova, organizzando, coordinando e promuovendo l'attività di predicazione dei suoi membri volta alla diffusione del suo credo, partecipa, insieme ai suoi membri predicatori, a determinare le finalità e i mezzi dei trattamenti di dati personali delle persone che sono contattate porta a porta, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio valutare alla luce di tutte le circostanze del caso di specie.

74. Tale constatazione non può essere rimessa in discussione dal principio dell'autonomia organizzativa delle comunità religiose, derivante dall'articolo 17 TFUE. Infatti, l'obbligo di ogni persona di conformarsi alle norme del diritto dell'Unione relative alla protezione dei dati personali non può essere ritenuta un'ingerenza nell'autonomia organizzativa di dette comunità (v., per analogia, sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 58).

75. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alle questioni terza e quarta, dichiarando che l'articolo 2, lettera d), della direttiva 95/46, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso consente di considerare una comunità religiosa, congiuntamente ai suoi membri predicatori, quale responsabile dei trattamenti di dati personali effettuati da questi ultimi nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta organizzata,

coordinata e incoraggiata da tale comunità, senza che sia necessario che detta comunità abbia accesso a tali dati o che si debba dimostrare che essa ha fornito ai propri membri istruzioni scritte o incarichi relativamente a tali trattamenti.

Sulle spese

76. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M. — la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) L'articolo 3, paragrafo 2, della 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, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che la raccolta di dati personali da parte dei membri di una comunità religiosa nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta e i trattamenti successivi di tali dati non costituiscono né trattamenti di dati personali effettuati per l'esercizio di attività di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo trattino, di tale direttiva, né trattamenti di dati personali effettuati da persone fisiche per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, di detta direttiva.

2) L'articolo 2, lettera c), della direttiva 95/46 deve essere interpretato nel senso che la nozione di « archivio », di cui a tale disposizione, include l'insieme di dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, contenente nomi, indirizzi e altre informazioni riguardanti le persone contattate porta a porta, allorché tali dati sono strutturati secondo criteri specifici che consentono, in pratica, di recuperarli facilmente per un successivo impiego. Affinché il suddetto insieme rientri in tale nozione, non è necessario che esso comprenda schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca.

3) L'articolo 2, lettera d), della direttiva 95/46, letto alla luce dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, dev'essere interpretato nel senso che esso consente di considerare una comunità religiosa, congiuntamente ai suoi membri predicatori, quale responsabile dei trattamenti di dati personali effettuati da questi ultimi nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta organizzata, coordinata e incoraggiata da tale comunità, senza che sia necessario che detta comunità abbia accesso a tali dati o che si debba dimostrare che essa ha fornito ai propri membri istruzioni scritte o incarichi relativamente a tali trattamenti.

**LA NOZIONE DI
“ARCHIVIO” E L’AMBITO DI
APPLICAZIONE MATERIALE
DELLA NORMATIVA SULLA
PROTEZIONE DEI DATI
PERSONALI**

“archivio” fornita dalla Corte di Giustizia e sull’impatto che essa potrà avere sull’ambito di applicazione materiale della normativa in materia di protezione dei dati personali, in particolare rispetto ai trattamenti non automatizzati.

Inoltre, vale la pena di interrogarsi sulle implicazioni che la corrispondente definizione di “archivio” contenuta del Regolamento (UE) 2016/679⁴ potrà produrre nel nostro ordinamento nazionale, dove per tradizione ultraventennale la normativa sulla protezione dei dati personali ha avuto un ambito di applicazione materiale piuttosto ampio.

A questi fini è opportuno avviare la riflessione da una ricostruzione sistematica del quadro normativo rilevante e della sua evoluzione nel corso del tempo.

2. IL CASO.

Il caso sottoposto alla Corte di Giustizia riguarda il trattamento di dati personali da parte della comunità dei testimoni di Geova finlandese, mediante attività di predicazione porta a porta. Su richiesta del Garante per la protezione dei dati personali finlandese, il 17 settembre 2013 la commissione per la protezione dei dati personali del medesimo Paese vietava alla comunità dei testimoni di Geova di raccogliere e trattare dati personali nell’ambito dell’attività di predicazione porta a porta svolta dai

1. INTRODUZIONE.

Con la sentenza in epigrafe¹ la Corte di Giustizia dell’Unione Europea si è pronunciata per la prima volta sulla nozione di “archivio di dati personali” ai sensi dell’art. 2, lett. c), della direttiva 95/46/CE².

Tenendo a mente che potenzialmente *omnis definitio in iure periculosa est*³, pare utile riflettere sull’interpretazione della definizione

¹ Corte di Giustizia dell’Unione Europea 10 luglio 2018, *Tietosuojavaltutettu c. Jehovan todistajat - uskonnollinen yhdyskunta*, causa C-25/17, <http://curia.europa.eu>.

² 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.

³ Il principio fu originariamente affermato dal giurista romano Lucio Giavoleno Prisco nella forma estesa “*omnis definitio in iure periculosa est; parum est enim, ut non subverti posset*”, in *Digesto* (D, 50,17, 202). Si sono interrogati sul tema, tra gli altri, S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1954, 123 e ss.; A. BELVE-

DERE, M. JORI, L. LANTELLA, *Definizioni giuridiche e ideologie*, Giuffrè, Milano, 1979; G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980.

⁴ 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), pubblicato il 4 maggio 2016 in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea*, entrato in vigore il 24 maggio 2016 e divenuto pienamente applicabile il 25 maggio 2018. In materia si veda, *ex multis*, F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto alla protezione dei dati personali*, Vol. II, *Il Regolamento Europeo 2016/679*, Giappichelli, Torino, 2016.

propri membri in assenza degli adempimenti previsti dalla legislazione nazionale in materia di protezione dei dati personali ⁵, assegnando alla comunità un termine di sei mesi per adeguarsi ⁶.

La commissione per la protezione dei dati finlandese riconosceva, infatti, che l'attività di predicazione porta a porta in questione costituisse trattamento di dati personali e che la comunità religiosa e suoi membri dovessero essere considerati congiuntamente responsabili del trattamento svolto.

La comunità dei testimoni di Geova proponeva ricorso all'*Helsingin hallinto-oikeus*, tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia, che con sentenza del 18 dicembre 2014 annullava la decisione della commissione per la protezione dei dati personali, ritenendo che tale attività di predicazione porta a porta non costituisse un trattamento illecito di dati personali e che la comunità non fosse da ritenere responsabile.

Il Garante per la protezione dei dati impugnava la sentenza del tribunale amministrativo di Helsinki dinanzi al *Korkein hallinto-oikeus*, la Corte Amministrativa Suprema finlandese, la quale verificava che nel corso dell'attività di predicazione porta a porta i membri della comunità raccoglievano dati personali dei soggetti contattati quali nome, indirizzo e informazioni su credo religioso e situazione familiare a scopo di memoria, senza il rilascio di alcuna informativa e in assenza di consenso da parte degli interessati.

Inoltre, dai rilievi svolti da parte della Corte Amministrativa Suprema, la comunità e le congregazioni sul territorio assumevano un ruolo di coordinamento e organizzazione della predicazione svolta dai propri membri, suddividendo i territori di loro competenza tramite apposite mappe e mantenendo schedari sull'attività svolta dai predicatori, nonché elenchi delle persone interessate che chiedevano di non essere più contattate, le cosiddette "liste di divieto".

Al fine quindi di stabilire se l'attività di predicazione porta a porta svolta dai testimoni di Geova costituisse un trattamento di dati personali e, di conseguenza, se la comunità religiosa dovesse essere considerata "responsabile del trattamento" ai sensi della direttiva 95/46/CE ⁷, la Corte Amministrativa Suprema sospendeva il procedimento e disponeva il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sottoponendole

⁵ L. 523/1999, denominata "*Henkilötietolaki*", la quale all'art. 8 stabilisce i requisiti di liceità del trattamento di dati personali e all'art. 12 le eccezioni al divieto di trattare dati personali; una traduzione in lingua inglese non ufficiale della l. 523/1999 è disponibile all'indirizzo: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990523_20000986.pdf, consultato in data 28 luglio 2018.

⁶ In base all'art. 44, par. 2, della citata l. 523/1999, in virtù del quale "*at the request of the Data Protection Ombudsman, the Data Protection Board may, in matters other than those referred to in section 40(2), compel the person concerned to remedy an instance of unlawful conduct or neglect*".

⁷ Ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 95/46/CE, "responsabile del trattamento" è "*la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o qualsiasi altro organismo che, da solo o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali. Quando le finalità e i mezzi del trattamento sono determinati da disposizioni legislative o regolamentari nazionali o comunitarie, il responsabile del trattamento o i criteri specifici per la sua designazione possono essere fissati dal diritto nazionale o comunitario*". Come noto, nel nostro ordinamento questa figura è stata definita, già a partire dalla l. 675/1996, come "titolare del trattamento".

quattro distinte questioni pregiudiziali⁸. La seconda delle quattro questioni pregiudiziali è quella di maggior interesse ai fini del presente contributo e, in particolare, se “*la definizione della nozione di “archivio” di cui all’articolo 2, lettera c), della direttiva [95/46], tenuto conto dei considerando 26 e 27 della medesima direttiva, debba essere interpretata nel senso che l’insieme dei dati personali che non vengano raccolti in modo automatizzato nell’ambito dell’attività di predicazione porta a porta sopra descritta (nome e indirizzo ed eventuali altri dati personali ed elementi caratteristici): (a) non costituisca un archivio in tal senso, in quanto non si tratta di specifici schedari o elenchi o di analoghi sistemi di classificazione che facilitino la ricerca ai sensi della definizione di cui alla legge finlandese sulla protezione dei dati personali, oppure; (b) costituisca un archivio in tal senso, in quanto dai dati raccolti, tenuto conto della relativa finalità, possono essere effettivamente richiamate con facilità e senza costi sproporzionati le informazioni richieste per un successivo impiego, come previsto espressamente dalla legge finlandese sulla protezione dei dati personali*”.

3. EVOLUZIONE DELL’AMBITO DI APPLICAZIONE MATERIALE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI.

L’innovazione tecnologica degli anni ’60 e ’70 ha fatto sorgere l’esigenza di regolare a livello internazionale i trattamenti e le collezioni automatizzate di dati personali, con particolare attenzione ai trattamenti transfrontalieri⁹. In questo scenario è stata adottata la Convenzione di Strasburgo del 1981, n. 108¹⁰, che ha imposto agli Stati aderenti di attuare nei propri ordinamenti nazionali le misure per garantire ad ogni

⁸ Ai fini del presente contributo è rilevante, in particolare, la seconda delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di Giustizia da parte del giudice del rinvio, mentre le altre tre questioni pregiudiziali non ricadono nello scopo della presente trattazione.

⁹ In generale su progresso tecnologico e impatto sociale tra gli anni ’60 e ’70 si vedano J. ELLUL, *The technological society*, Vintage Books, New York, 1964 ed E. G. MESTHENE, *Technological change. Its impact on man and society*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970. Nell’ambito della fondamentale azione d’impulso del Consiglio d’Europa sul tema cfr. la Risoluzione (73) 22 sulla tutela della riservatezza delle persone in rapporto alle banche di dati elettroniche nel settore privato, adottata dal Comitato dei Ministri il 26 settembre 1973, disponibile all’indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680502830> e la Risoluzione (74) 29 sulla tutela della riservatezza delle persone in relazione alle banche date elettroniche nel settore pubblico, adottata dal Comitato dei Ministri il 20 settembre 1974, dispo-

nibile all’indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d1c51>; entrambi i documenti consultati in data 21 ottobre 2018. In dottrina sono particolarmente significative le riflessioni di S. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Il Mulino, Bologna, 1973 e Id., *Progresso tecnico e problemi istituzionali nella gestione delle informazioni*, in *Privacy e banche di dati*, a cura di N. MATTEUCCI, Il Mulino, Bologna, 1981.

¹⁰ Firmata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 ed entrata in vigore il 1 ottobre 1985 dopo la quinta ratifica (nell’ordine: Svezia 1982, Francia 1983, Spagna 1984, Norvegia 1984, Repubblica federale tedesca 1985), la “*Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale*”, n. 108, è stata promossa dal Consiglio d’Europa e stabilisce le prime regole basiche obbligatorie a livello internazionale sulla tutela delle persone rispetto a trattamenti automatizzati abusivi dei propri dati personali. Inoltre, la Convenzione prevede il divieto di elaborazione automatica delle “categorie speciali di

persona il rispetto dei suoi diritti e libertà fondamentali con riferimento al rispetto della vita privata e al trattamento automatizzato di dati a carattere personale¹¹.

Il campo di applicazione materiale della Convenzione n. 108 veniva circoscritto alle sole banche dati elettroniche, *rectius*, alle “*collezioni automatizzate di dati a carattere personale e all’elaborazione automatica di tali dati [...]*”¹², lasciando tuttavia facoltà agli Stati aderenti di estenderne il campo di applicazione anche “*alle collezioni di dati a carattere personale che non formano oggetto di elaborazione automatica*”¹³. Sulla base di questa impostazione, alcuni Stati provvedevano a

dati” (dati a carattere personale che rivelano l’origine razziale, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o altre convinzioni, nonché i dati a carattere personale relativi alla salute o alla vita sessuale e i dati personali relativi alle condanne penali), a meno che gli Stati aderenti alla Convenzione non prevedano garanzie adeguate a mezzo del diritto interno. Ancora, la Convenzione stabilisce che gli Stati aderenti adottino misure di sicurezza adeguate per la protezione dei dati personali e fissa una serie di diritti a tutela delle persone interessate.

La Convenzione regola anche i flussi transfrontalieri di dati, stabilendo un margine di intervento degli Stati aderenti a mezzo del diritto interno. Al momento in cui si scrive hanno aderito alla Convenzione 53 Stati del mondo, compresi tutti i 28 Stati membri del dell’Unione Europea e tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa. L’ultimo Stato terzo che ha aderito alla Convenzione, il 28 giugno 2018, è stato il Messico (Stati Uniti Messicani). La traduzione ufficiale della Convenzione è reperibile sul sito web <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078c45>, consultato in data 12 settembre 2018. L’Italia ha provveduto a delegare al Presidente della Repubblica la ratifica della Convenzione n. 108 con l. 21 febbraio 1989, n. 98, pubblicata in G.U. n. 66 del 20 marzo 1989 e intitolata “*Ratifica ed esecuzione della convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981*”. Per una panoramica sulla Convenzione n. 108 cfr. AA.VV., *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati*, Agenzia dell’Unione Europea per i diritti fondamentali e Consiglio d’Europa, Lussemburgo, 2018, disponibile in versione digitale all’indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law>, consultato in data 19 settembre 2018. In dottrina, sulla Convenzione n. 108 e legge italiana di ratifica cfr. M. G. LOSANO, *Le Polizie e il flusso transnazionale di dati personali nei processi penali*, in que-

sta *Rivista*, 1989, 844 e ss. Losano riflette sul fatto che l’Italia all’alba degli anni ’90 non avesse ancora adottato una disciplina organica sulla protezione dei dati personali a differenza, ad esempio, di Spagna e Portogallo che avevano provveduto a integrare questo diritto fondamentale nei rispettivi testi costituzionali. La legislazione italiana sulla protezione dei dati personali di quel periodo si riduceva, infatti, ad alcune norme dello Statuto dei lavoratori e alla legge per il riordinamento delle forze di sicurezza. Sulla legge italiana di ratifica della Convenzione n. 108 cfr., in particolare, V. FROSINI, *Note critiche al disegno di legge sulla protezione dei dati personali*, in questa *Rivista*, 1992, 745 e ss.

¹¹ Art. 4 della Convenzione n. 108: “*Ciascuna Parte adotta, nell’ambito del suo diritto interno, le misure necessarie per dare effetto ai principi fondamentali per la protezione dei dati enunciati nel presente capitolo. Tali misure devono essere adottate al più tardi al momento dell’entrata in vigore della presente Convenzione rispetto a tale Parte*”.

¹² Art. 3 della Convenzione n. 108: “*Le Parti si impegnano ad applicare la presente Convenzione alle collezioni automatizzate di dati a carattere personale e all’elaborazione automatica di tali dati nei settori pubblico e privato*”. L’art. 1 della Convenzione, che ne definisce oggetto e scopo, recita: “*scopo della presente Convenzione è quello di garantire, sul territorio di ciascuna Parte, ad ogni persona fisica, quali che siano la sua nazionalità o la sua residenza, il rispetto dei suoi diritti e delle sue libertà fondamentali, e in particolare del suo diritto alla vita privata, in relazione all’elaborazione automatica dei dati a carattere personale che la riguardano (« protezione dei dati »)*”.

¹³ In particolare, l’art. 2, lett. c), della Convenzione n. 108 prevedeva che “*qualsiasi Stato può, al momento della firma o all’atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, o in qualsiasi momento successivo, comunicare mediante dichiarazione in-*

disciplinare soltanto i trattamenti automatizzati, mentre la facoltà di tutelare anche i dati cartacei veniva esercitata in un numero esiguo di casi ¹⁴.

Le principali definizioni della Convenzione n. 108 erano pienamente coerenti con il campo d'applicazione materiale illustrato: la "collezione automatizzata di dati" ¹⁵ veniva definita come "*qualsiasi insieme di informazioni oggetto di elaborazione automatica*", il "trattamento automatizzato" poteva consistere in varie operazioni "*svolte in tutto o in parte tramite procedimenti automatizzati*", mentre il "detentore di una collezione di dati" era il soggetto giuridico "*competente a decidere quale debba essere la finalità dello schedario automatizzato, quali categorie di dati a carattere personale debbano essere registrate e quali operazioni debbano essere loro applicate*" ¹⁶.

Oggi la Convenzione n. 108 è in fase di aggiornamento, al fine di fare fronte ai nuovi problemi posti dai più recenti sviluppi tecnologici e dalla globalizzazione dell'informazione rispetto alla protezione delle informazioni personali ¹⁷. Il processo di aggiornamento in corso ha tenuto conto delle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 e della Direttiva (UE)

dirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa personale che esso applicherà la presente Convenzione anche alle collezioni di dati a carattere personale che non formano oggetto di elaborazione automatica". Inoltre, in base all'art. 3, par. 3, della Convenzione, "*qualsiasi Stato che abbia esteso il campo di applicazione della presente Convenzione mediante una delle dichiarazioni previste dal precedente comma 2 lettere b e c può indicare in detta dichiarazione che tali estensioni si applicheranno solo a certe categorie di collezioni di dati a carattere personale dei quali sarà depositato un elenco*". Nell'ambito della Convenzione n. 108 le eventuali estensioni e restrizioni al campo d'applicazione operano in regime di reciprocità tra i diversi Stati aderenti, cfr. par. 36 dell'*Explanatory Report* alla Convenzione n. 108, il cui testo in lingua inglese è disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/16800ca434>, consultato in data 26 settembre 2018. G. DE RADA, in E. GIANANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENGOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996*, n. 675, Cedam, Padova, 1999, 50, evidenzia l'assenza di qualsivoglia riferimento diretto nella Convenzione n. 108 al "trattamento manuale" o agli "schedari non automatizzati". L'autore ricostruisce la sequenza cronologica e le ragioni che hanno condotto a tale impostazione. Per una posizione critica sulla facoltatività della tutela dei dati cartacei cfr. G. ALPA, *Raccolta di informazioni, protezione dei dati personali e controllo degli elaboratori elettronici (in margine ad un progetto di Convenzione del Consiglio d'Europa)*, in *Foro It.*, vol. n.

104, n. 2, 1981, 27 e ss.

¹⁴ Tra i Paesi che avevano scelto di disciplinare soltanto i trattamenti automatizzati: Regno Unito, Irlanda, Spagna, Portogallo e Islanda. I Paesi che avevano, invece, scelto di disciplinare anche i trattamenti non automatizzati erano Francia e Belgio. Sul punto cfr. G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Giuffrè, Milano, 1997, 220.

¹⁵ Cfr. par. 30 dell'*Explanatory Report* alla Convenzione n. 108, che chiarisce la scelta di impiegare il termine "collezione automatizzata di dati" in luogo di "banca dati", dal momento che quest'ultima aveva assunto, già all'epoca di adozione della Convenzione, un senso più specifico, vale a dire quello di un insieme di dati accessibile a diversi utenti.

¹⁶ Le definizioni in questione sono contenute, rispettivamente, all'art. 2, lett. b), c) e d), della Convenzione n. 108.

¹⁷ Dal 25 giugno 2018 è aperto alla firma il protocollo di modifica della Convenzione 108, adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 18 maggio 2018. La bozza del protocollo di modifica è reperibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/16808ac918>, consultato in data 16 settembre 2018. Per quanto riguarda l'Unione Europea, il 5 giugno 2018 la Commissione ha inoltrato al Consiglio e al Parlamento Europeo una proposta di decisione del Consiglio "*che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione Europea, il protocollo che modifica la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere per-*

2016/680¹⁸, evitando così di dare luogo a incoerenze tra la Convenzione aggiornata e il nuovo complesso di norme europee. Si prefigura così l'adozione di un sostrato internazionale di natura pattizia che rispetta e fa propri approccio e principi generali del nuovo *acquis* europeo in materia di protezione dei dati personali¹⁹.

Se da un lato il protocollo di modifica della Convenzione n. 108 si propone di adeguare le regole ai recenti sviluppi tecnologici, all'altro lato ne estende il campo d'applicazione materiale anche ai trattamenti non automatizzati di dati, superando la precedente impostazione che lasciava agli Stati aderenti la scelta se applicare o no le disposizioni della Convenzione anche a tali tipi di trattamenti. Data la portata generale del riassetto che il protocollo di modifica è destinato ad apportare all'applicazione della Convenzione n. 108, l'estensione del suo campo d'applicazione rischia di passare in secondo piano, ma è fuor di dubbio che sia un cambiamento di assoluta rilevanza²⁰. L'estensione del campo di applicazione è motivata principalmente dall'assunto che anche gli archivi cartacei possono essere strutturati con modalità che rendano agevole e veloce la ricerca delle informazioni, ma soprattutto che la conservazione di dati personali in archivi cartacei strutturati può dare luogo a una facile elusione delle limitazioni imposte dalla legge rispetto al trattamento automatizzato²¹.

È quindi assai significativo che la nozione statica di “*automated data file*” della Convenzione n. 108 verrà sostituita dalla nozione dinamica e ben più ampia di “*data processing*”, mentre il concetto di “*automatic processing*” verrà sostituito dalla fondamentale specificazione che “*where automated processing is not used, 'data processing' means an operation or set of operations performed upon personal data within a structured set*

sonale”. Il testo della proposta è reperibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0451&rid=10>, consultato in data 14 settembre 2018.

¹⁸ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte di autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento, e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

¹⁹ In questo senso la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio su “*Scambio e protezione dei dati personali in un mondo globalizzato*”, del 10 gennaio 2017 (COM(2017) 7 final), mette in evidenza che l'aggiornamento della Convenzione n. 108 dovrebbe rispettare i principi del nuovo *acquis* europeo sulla protezione dei dati, contribuendo alla “*convergenza verso un insieme di standard elevati di protezione dei dati*” a livello mondiale.

La comunicazione è disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:7:FIN>, consultato in data 14 settembre 2018.

²⁰ Il “nuovo” art. 3, par. 1, della Convenzione n. 108, sul campo d'applicazione recita: “*Each Party undertakes to apply this Convention to data processing subject to its jurisdiction in the public and private sectors, thereby securing every individual's right to protection of his or her personal data*”. Da questa definizione risulta immediatamente evidente l'eliminazione del riferimento a “*collezioni automatizzate di dati*” ed “*elaborazione automatica*”, nel testo inglese della Convenzione n. 108 “*automated personal data files*” e “*automatic processing of personal data*”. Il testo in lingua inglese della Convenzione è reperibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/1680078b37>, consultato in data 16 settembre 2018.

²¹ In questo senso cfr. AA.Vv., *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati*, Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, op. cit., 100.

of such data which are accessible or retrievable according to specific criteria”²².

Com'è noto, a seguito della Convenzione n. 108 a livello comunitario veniva adottata la Direttiva 95/46/CE²³, con lo scopo di armonizzare le normative degli Stati membri in materia di protezione dei dati personali, precisando e ampliando i principi della tutela dei diritti e della libertà delle persone enunciati nella stessa Convenzione²⁴.

Il campo di applicazione della Direttiva 95/46/CE veniva esteso rispetto a quello della Convenzione n. 108 *“al trattamento di dati personali interamente o parzialmente automatizzato nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi”*²⁵.

A differenza della Convenzione n. 108, la Direttiva 95/46/CE disciplinava anche i trattamenti di dati personali non automatizzati, purché fossero contenuti in archivi, o destinati a esservi collocati²⁶. L'impostazione prescelta, connessa alla nozione di “archivio”, era il frutto di una serie di emendamenti approvati dal Parlamento Europeo, rispetto a una prima ipotesi di tutela più ampia dei dati cartacei²⁷.

Al fine di individuare in concreto la portata di tale estensione del campo di applicazione assumeva dunque un ruolo centrale il concetto di “archivio”. All'art. 2, lett. c), la Direttiva precisava che per “archivio di dati personali” o, semplicemente, “archivio”, dovesse intendersi *“qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centraliz-*

²² In assenza di una traduzione ufficiale in lingua italiana della bozza di protocollo di modifica della Convenzione n. 108, occorre fare riferimento alla versione lingua inglese. Le modifiche segnalate riguardano, rispettivamente, l'art. 2, lett. b) e c), Convenzione n. 108.

²³ La Direttiva 95/46/CE è stata di recente abrogata dall'art. 94 del Regolamento (UE) 2016/679, a partire dal 25 maggio 2018. Sulla Direttiva 95/46/CE si vedano per tutti F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto alla protezione dei dati personali*, Giappichelli, Torino, 2016, 73 e ss. e G. FINOCCHIARO, *Il quadro d'insieme sul regolamento europeo sulla protezione dei dati personali*, in G. FINOCCHIARO, *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, Bologna, 2017, 1 e ss.

²⁴ Considerando 11. Erano, infatti, emerse numerose divergenze nelle normative in materia di protezione dei dati personali degli Stati che avevano ratificato la Convenzione n. 108 con riferimento, in particolare, alle persone giuridiche e ai gruppi, ai dati cartacei e agli adempimenti richiesti per effettuare un trattamento. Sul punto cfr. G. CONETTI, *Aspetti internazionali di una progettata normativa italiana sulla protezione degli individui riguardo al trattamento automatizzato di dati di natura per-*

sonale, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1983, 589 e ss.

²⁵ Art. 3, par. 1, Direttiva 95/46/CE. Ai sensi dell'art. 2, lett. b), Direttiva 95/46/CE, trattamento dei dati personali è *“qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicati a dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'impiego, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, nonché il congelamento, la cancellazione o la distruzione”*. La nozione specifica, quindi, che ci può essere “trattamento” di dati personali anche in assenza di processi automatizzati.

²⁶ G. DE RADA, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996*, n. 675, op. cit., 52, considera l'estensione del campo di applicazione materiale come la principale novità della Direttiva 95/46/CE rispetto alla Convenzione n. 108.

²⁷ Sul punto cfr. G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., 222, che ripercorre la sequenza dei negoziati tra le istituzioni europee che hanno in ultima istanza condotto all'adozione della citata impostazione.

zato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico”. La nozione di archivio veniva quindi affrancata dallo specifico mezzo impiegato per la conservazione dei dati e dai criteri di organizzazione e ripartizione dell’archivio stesso, comprendendo ora anche gli archivi manuali e cartacei ²⁸.

A questo riguardo risultava particolarmente significativo il considerando 27 della Direttiva 95/46/CE, il quale precisava che la tutela delle persone fisiche dovesse essere applicata al trattamento dei dati personali sia automatizzato che manuale, sancendo inoltre il carattere tecnologicamente neutrale della direttiva, al fine di scongiurare rischi di elusione delle sue disposizioni. Il rischio di elusione delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali connesso a una limitazione del loro campo di applicazione ai trattamenti automatizzati era stato peraltro già segnalato quindici anni prima sia dall’OCSE con la Raccomandazione del 23 settembre 1980 ²⁹, che in dottrina ³⁰.

Rispetto ai trattamenti “manuali” di dati personali, lo stesso considerando 27 precisava inoltre che: (i) “la [...] direttiva si applica[sse] soltanto agli archivi e non ai fascicoli non strutturati”; (ii) “che il contenuto di un archivio [dovesse] essere strutturato secondo criteri specifici relativi alle persone che consenti[ssero] un facile accesso ai dati personali”; (iii) “che [...] i diversi criteri che determina[ssero] gli elementi che costitui[ssero] un insieme di strutturato di dati personali, nonché i diversi criteri in virtù dei quali un siffatto sistema [fosse] accessibile, po[tessero] essere precisati dai singoli Stati membri”; (iv) “che i fascicoli o le serie di fascicoli, nonché le rispettive copertine, non strutturati secondo criteri specifici, non rientra[ssero] in nessun caso nel

²⁸ In questo senso v. S. FADDA, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996*, n. 675, op. cit., 16, secondo cui nel sistema della Direttiva 95/46/CE la nozione di “archivio” farebbe riferimento a ogni insieme accessibile di dati organizzati attinenti ad una o più persone fisiche. L’autore sottolinea che la definizione di “archivio” contenuta nella Direttiva 95/46/CE fa seguito a un progressivo interesse della dottrina e dei legislatori ai trattamenti di dati personali svolti senza l’ausilio di “processi automatizzati”.

²⁹ Raccomandazione del Consiglio dell’OCSE del 23 settembre 1980, modificata da ultimo in data 11 luglio 2013, concernente “Linee guida sulla protezione della privacy e i flussi transfrontalieri di dati personali”. Il testo ufficiale della Raccomandazione è reperibile in lingua inglese all’indirizzo <https://legalinstruments.oecd.org/api/print?id=114&lang=en>, consultato in data 25 settembre 2018. Sul punto la raccomandazione ravvisava la necessità di non limitare il campo di applicazione delle disposizioni sulla protezione dei dati personali ai trattamenti automatizzati, dal momento che

il progresso tecnologico incalzante e i sistemi misti di trattamento esistenti rendevano difficile operare una distinzione tra “trattamenti manuali” e “trattamenti automatizzati” e, inoltre, per evitare effetti elusivi. La ricostruzione è di G. DE RADA, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996*, n. 675, op. cit., 51.

³⁰ S. RODOTÀ, *Data Protection - Some problems for Newcomers*, in *Council of Europe, Legislation and Data Protection. Proceedings of the Rome Conference on problems relating to the development and application of legislation on data protection*, 1983, Roma, Camera dei Deputati, 186 e ss., avvertiva l’esigenza di fronteggiare il tema giuridico delle banche dati, segnalando la necessità di estendere la tutela dei dati personali agli schedari manuali, anche per scongiurare l’elusione o aggiramento della disciplina prevista per gli schedari automatizzati. Su banche dati e protezione dei dati personali cfr. anche ID, *Progresso tecnico e problemi istituzionali nella gestione delle informazioni*, op. cit., e V. FROSINI, *Banche dati e tutela della persona*, Camera dei Deputati, 2 ed., 1983.

campo di applicazione della [...] direttiva"³¹. Il legislatore comunitario si premurava quindi di fornire alcuni criteri di base volti a guidare l'interprete nel distinguere i trattamenti di dati personali manuali soggetti all'applicazione della Direttiva 95/46/CE da quelli invece esclusi.

Veniva così individuata la figura del "responsabile del trattamento"³², vale a dire il soggetto che, da solo o insieme ad altri, determinava le finalità e gli strumenti di trattamento dei dati personali. Questa figura corrispondeva sostanzialmente al "detentore di una collezione di dati" di cui alla Convenzione n. 108, ma a differenza di quest'ultimo l'accento veniva posto sul momento dinamico del trattamento, anziché sulla staticità della collezione, e veniva eliminata l'associazione con la natura automatizzata dell'archivio³³.

Con ritardo rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea³⁴, anche l'Italia adottava una legge nazionale sulla protezione dei dati personali, la l. 31 dicembre 1996, n. 675³⁵. Rispetto alla Convenzione n. 108, con la l. 675/1996 veniva esteso l'ambito di applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali anche al trattamento dei dati « svolto senza l'ausilio di mezzi elettronici e comunque automatizzati »³⁶, in linea con l'impostazione della Direttiva 95/46/CE. Il tema dell'applicazione della

³¹ Il considerando 27 della Direttiva 95/46/CE prevedeva anche la facoltà per gli Stati membri di precisare i criteri per poter ritenere un determinato archivio "strutturato" e i criteri di accessibilità di tale tipo di archivio.

³² Art. 2, lett. d), Direttiva 95/46/CE. Com'è noto, già dalla l. 675/1996 nel nostro ordinamento nazionale questa figura è stata definita con il sintagma "titolare del trattamento".

³³ Per la definizione di "detentore di una collezione di dati" della Convenzione n. 108 v. *supra*. S. FADDA, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996, n. 675*, op. cit., 16-17, sostiene che la definizione "responsabile del trattamento" di cui alla Direttiva 95/46/CE enfatizzi "il momento dinamico della banca dati, e cioè [...] le operazioni collegate al suo mantenimento e sviluppo, piuttosto che sulla fase statica della sua mera esistenza". Sul punto cfr. anche G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., 150, con riferimento alla l. 675/1996. Nel 1992, in sede di proposta di una direttiva europea sulla protezione dei dati personali, il Parlamento Europeo aveva inizialmente suggerito di incentrare tale disciplina sui dati stessi, anziché sui concetti di archivio e di trattamento. La Commissione non aveva però accolto gli emendamenti proposti, foggando la proposta di direttiva sulla base del "trattamento", un insieme di operazioni di cui forniva un elenco esemplificativo. Per questa ricostruzione v. G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., 45. Lo stesso

spunto è fornito anche da S. RODOTÀ, *Persona, riservatezza, identità, Prime note sistematiche sulla protezione dei dati personali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 586.

³⁴ Sul ritardo nell'adozione di una legge nazionale italiana sulla protezione dei dati personali, rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea, cfr. M. G. LOSANO, introduzione, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996, n. 675*, op. cit., e G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., XVII.

³⁵ L. 31 dicembre 1996, n. 675, intitolata "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali", pubblicata in G.U. n. 5 dell'8 gennaio 1997 - Suppl. Ordinario n. 3. Per un commento cfr. E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996, n. 675*, op. cit. e AA.VV., *Tutela della privacy, Commentario*, a cura di C.M. BIANCA e F.D. BUSNELLI, in *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova, 1999.

³⁶ Art. 5, dal titolo "Trattamento di dati svolto senza l'ausilio di mezzi elettronici", il quale così disponeva: "Il trattamento di dati personali svolto senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati è soggetto alla medesima disciplina prevista per il trattamento effettuato con l'ausilio di tali mezzi"; Sul punto cfr. la risposta Garante per la protezione dei dati personali del 26 Novembre 1999, con la quale l'Autorità afferma che la disciplina in materia di protezione dei dati personali si applica "a prescindere dal fatto che le informazioni trattate siano contenute in una

legge sulla protezione dei dati personali anche ai trattamenti non automatizzati era stato particolarmente sentito negli anni precedenti all'adozione della l. 675/1996³⁷. Il dibattito verteva, in particolare, sulla nozione di “banca dati”³⁸, che secondo una prima impostazione non avrebbe compreso alcun tipo di archivio cartaceo, mezzo che, pertanto, avrebbe dovuto essere escluso dal campo di applicazione della nuova legge sulla protezione dei dati personali³⁹. Non solo: secondo la citata impostazione, dall'applicazione della normativa in questione avrebbero dovuto essere escluse anche le raccolte di dati nominativi apparentemente automatizzate e gli insiemi di dati memorizzati su un *computer* e consultabili in base ad un mero ordine sequenziale alfabetico o numerico, come accade per gli archivi cartacei⁴⁰.

In senso diverso rispetto alla costruzione ricordata, il testo definitivo della l. 675/1996 finiva per prevedere l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali anche ai dati cartacei non strutturati in una banca dati e a quelli insuscettibili di figurarvi, con il principale fine di evitare possibili elusioni, come auspicato anche dal considerando 27 della Direttiva 95/46/CE⁴¹. L'impressione è che così facendo il legislatore italiano abbia ampliato la portata del campo di applicazione della Direttiva che, come ampiamente illustrato, si estendeva

banca dati o in un archivio”; il documento è disponibile all'indirizzo <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/40029>, consultato in data 7 ottobre 2018.

³⁷ Per una ricostruzione dei diversi progetti di legge che hanno preceduto la l. 675/1996, anche con riferimento al tema del trattamento automatizzato, cfr. G. DE RADA, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996*, n. 675, op. cit., 52.

³⁸ Per una prima definizione di “banca dati” in dottrina, cfr. S. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, op. cit., p. 14, secondo il quale il sintagma in questione “*in prima approssimazione indica un sistema automatico di raccolta, conservazione, elaborazione e ricerca, di dati di qualsiasi natura, ove per sistema si intende un insieme di dati disponibili organizzato in forme convenienti alle necessità di applicazione*”.

³⁹ La costruzione è di R. BORRUSO, *Computer e diritto*, vol. II, *Problemi giuridici dell'informatica*, Giuffrè, Milano, 1988, 302 e ss., il quale considera le banche dati un insieme automatizzato di informazioni basato necessariamente su cinque principi: (i) libertà di scelta del dato; (ii) libera combinazione dei dati di ricerca; (iii) mascheramento dei dati; (iv) estraibilità delle informazioni dai documenti mediante le c.d. analisi spettrali; (v) carattere colloquiale della ricerca. Già l'art. 8, comma 13, della legge 29 dicembre 1983, n. 580, istitutiva del

registro delle imprese, operava la distinzione tra “banca dati” e “archivio cartaceo”.

⁴⁰ R. BORRUSO, *Computer e diritto*, vol. II, *Problemi giuridici dell'informatica*, op. cit., 380, il quale ricollegava questo tipo di tecniche di reperimento delle informazioni al *modus operandi* caratteristico dell'uomo.

⁴¹ Art. 5, l. 675/1996. Cfr. il Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 9 gennaio 1999, disponibile all'indirizzo: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/31031>, consultato in data 11 ottobre 2018, che riguardava il caso della diffusione su una rivista del settore medico della riproduzione fotografica di una radiografia e di altri dati clinici della persona interessata: in tale occasione il Garante ha avuto modo di confermare che “*la legge n. 675 è [...] applicabile anche se i dati raccolti non sono sottoposti a particolari elaborazioni o registrati in archivi*”. Sul punto cfr. anche G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., p. 151. L'autore sottolinea che la scelta in questione sia stata mossa dall'esigenza di evitare aggiramenti della disciplina trasponendo le informazioni più riservate in supporti cartacei “dispersi”, che avrebbero potuto essere considerati come non destinati a figurare in una banca dati. Sempre secondo l'autore l'esigenza in questione avrebbe comportato, tuttavia, rischi di banalizzazione della tutela e di diminuzione dell'efficacia dei controlli, tenuto an-

ai trattamenti non automatizzati soltanto nella misura in cui i dati trattati fossero contenuti in archivi o destinati a figurarvi⁴². Neppure a seguito all'entrata in vigore della l. 675/1996 vi è stata una visione del tutto comune, sia in dottrina⁴³ che in giurisprudenza⁴⁴, circa l'estensione materiale della sua portata applicativa.

A pochi anni di distanza l'Italia abrogava la l. 675/1996, adottando il d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in virtù dell'esigenza di riordinare e migliorare l'attuazione del *corpus* normativo in materia, la cui base era costituita dalla l. 675/1996, in seguito integrata con successivi interventi legislativi⁴⁵. L'adozione del c.d. "Codice Privacy" ha avuto anche lo scopo di innalzare la soglia di tutela dei diritti e libertà delle persone fisiche, come pure di semplificare alcuni profili della disciplina antece-

che conto della scelta di estendere l'obbligo di notificazione ai trattamenti non automatizzati.

⁴² In questo senso A. GIANNACCARI, *L'ambito di applicazione della legge, l'importazione e l'esportazione dei dati personali*, in AA.VV., *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, a cura di R. PARDOLESI, Giuffrè, Milano, 2003, 152 e 153, il quale identifica sostanzialmente due ragioni per giustificare la scelta del legislatore italiano: le difficoltà nell'elaborare una definizione di "banca dati" e le finalità antelusive. Nello stesso senso anche RICC. IMPERIALI e ROS. IMPERIALI, *Codice della privacy, Commento alla normativa sulla protezione dei dati personali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, 84 e G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., 224. Secondo quest'ultimo autore non vi sarebbe tuttavia incompatibilità tra la scelta del legislatore italiano e la disciplina comunitaria: nella direttiva non vi sarebbe stato, infatti, alcun riferimento che porti a ritenere preclusa la tutela dei dati cartacei "dispersi".

⁴³ Per E. GIANNANTONIO, sub art. 1, in E. GIANNANTONIO, M. G. LOSANO, V. ZENO ZENCOVICH, *Commentario alla l. 31 dicembre 1996, n. 675*, op. cit., 10-11, presupposto necessario e sufficiente di applicazione della l. 675/1996 sarebbe stata l'esistenza di una "banca dati". Secondo l'autore in caso contrario non avrebbero trovato giustificazione le norme della l. 675/1996 che richiamano istituti informatici. In senso contrario cfr. G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit., 152, secondo cui la l. 675/1996 avrebbe disciplinato il trattamento di dati personali e non tanto le banche dati, nozione che secondo l'autore sarebbe stata applicabile soltanto a: (i) istituto della notificazione del trattamento e del trasferimento all'estero dei dati (art. 7, comma 4, lett. f, e art. 28, comma 7); (ii) disposizione sugli accertamenti e i controlli del Garante (art. 32, comma 2); (iii) norma

sul segreto di ufficio per il personale addetto all'ufficio del Garante (art. 33, comma 6). M. G. LOSANO, in questa *Rivista*, 1987, 465 e ss., nel suo progetto di legge sulla protezione dei dati personali aveva ipotizzato una nozione di "banca dati" che contemplasse anche trattamenti manuali e dati cartacei e, segnatamente, "un insieme di dati personali raccolti secondo criteri predeterminati e reperibili secondo criteri diversi, indipendentemente dal procedimento tecnico usato".

⁴⁴ Cfr. Cass. 30 giugno 2001, n. 8889, in questa *Rivista*, 2001, 710, che, con riferimento al trattamento di dati personali nell'ambito di articoli giornalistici, ha chiarito che la l. 675/1996 si applicasse anche al trattamento di dati personali non strutturati in una banca dati o in un archivio, al contrario di quanto statuito in precedenza dal Tribunale di Milano con decreto ex art. 29, comma 7, l. 675/1996, del 14 ottobre 1999. Nello stesso senso anche Cass. 25 giugno 2004, n. 11864, in *Giust. civ. mass.*, 2004, 6.

⁴⁵ Il d. lgs. 196/2003 è stato adottato dal Governo italiano sulla base della delega conferitagli dal Parlamento con l. 24 marzo 2001, n. 127. Sulle ragioni che hanno portato all'adozione di un testo unico in materia di protezione dei dati personali cfr. V. ZENO ZENCOVICH, *Introduzione*, in F. CARDARELLI, S. SICA, V. ZENO ZENCOVICH, *Il codice dei dati personali. Temi e problemi*, Giuffrè, Milano, 2004, 1 e ss. Sul d. lgs. 196/2003, in generale, cfr. AA.VV., *Codice in materia di protezione dei dati personali*, a cura di G. CASSANO e S. FADDA, Ipsa, Milano, 2004; AA. VV., *La nuova disciplina della privacy*, D. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a cura di S. SICA e P. STANZIONE, Zanichelli, Bologna, 2005; AA.VV., *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, a cura di R. PANETTA, Giuffrè, Milano, 2006; G. ZICCARDI, *La privacy informatica e la sicurezza*, in *Elementi di Informatica Giuridica*, a cura di M. JORI, Giappichelli, Torino, 2006; AA.VV., *La protezione dei dati*

dente, con particolare riferimento a obblighi e oneri previsti a carico dei titolari del trattamento ⁴⁶.

La necessità di sistematizzare le norme sulla protezione dei dati personali in un testo unico coincideva peraltro con l'obbligo di recepimento della Direttiva 2002/58/CE, contenente norme specifiche in relazione al settore delle comunicazioni elettroniche ⁴⁷.

Quanto al campo di applicazione materiale, il d. lgs. 196/2003 si manteneva coerente con l'impostazione della l. 675/1996, che attribuiva centralità alla nozione di "trattamento" e non a quella di banca dati, la quale finiva per assumere, anche qui, una rilevanza residuale ⁴⁸.

Il d. lgs. 196/2003 confermava, inoltre, il campo di applicazione materiale della disciplina in materia di protezione dei dati personali ai trattamenti svolti manualmente e senza l'inserimento dei dati in banche dati e archivi ⁴⁹. Questa scelta pare avallare la tesi secondo cui già a partire dalla l. 675/1996 l'Italia aveva optato per l'estensione della disciplina anche ai dati trattati in modo non automatizzato non organiz-

personali, Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 ("Codice della privacy"), a cura di C.M. BIANCA e F.D. BUSNELLI, Cedam, Padova, 2007; F. CARDARELLI, S. SICA, V. ZENO ZENCOVICH, *Il codice dei dati personali. Temi e problemi*, op. cit.; RICC. IMPERIALI e ROS. IMPERIALI, *Codice della privacy, Commento alla normativa sulla protezione dei dati personali*, op. cit.; G. FINOCCHIARO, *Privacy e protezione dei dati personali*, Zanichelli, Bologna, 2012.

⁴⁶ Cfr. Relazione parlamentare di accompagnamento al testo del "Codice in materia di protezione dei dati personali", 1, che ripercorre sinteticamente la produzione normativa nazionale che ha fatto seguito all'adozione della l. 675/1996 e illustra le novità del "Codice" rispetto alla disciplina antecedente.

⁴⁷ 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), entrata in vigore il 31 luglio 2002. La direttiva è stata in seguito modificata dalla Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, entrata in vigore il 19 dicembre 2009 e recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori.

⁴⁸ L'art. 5 del d. lgs. 196/2003, oggi abrogato per effetto del d. lgs. 101/2018, recitava: "il presente codice si applica anche al trattamento di dati personali". La nozione di "trattamento" veniva invece specificata dall'art. 4, comma 1, lett. a), del medesimo decreto, che lo definiva "qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati". Sulla centralità della nozione di "trattamento" rispetto quella di banca dati nel determinare il campo di applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali, già rispetto alla l. 675/1996 v. nota 43 *supra*. Rispetto alla continuità della scelta di impostazione del d. lgs. 196/2003 cfr. P. M. VECCHI, commento *sub* art. 4, comma 1, lett. a), in AA.VV., *La protezione dei dati personali, Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 ("Codice della privacy")*, op. cit., 44 ss.

⁴⁹ Cfr. art. 4, comma 1, lett. a), d. lgs. 196/2003, che conferma il disposto dell'art. 5, l. 675/1996. Sul punto cfr. P. M. VECCHI, commento *sub* art. 4, comma 1, lett. a), in AA.VV., *La protezione dei dati personali, Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 ("Codice della privacy")*, op. cit., 45. In giurisprudenza cfr. Cass. 31 marzo 2011, n. 7443, in *Foro it.*, 2012, I, 841, la quale, confermando l'interpretazione di Cass. 30 giugno 2001, n. 8889, cit., con riferimento alla l. 675/1996, ha affermato che il d. lgs.

zati in archivi, c.d. “dispersi”, ampliando di fatto la sfera di applicazione della Direttiva 95/46/CE ⁵⁰.

Quanto alla nozione di “banca dati”, il d. lgs. 196/2003 manteneva, con alcune modifiche, quella già adottata con la l. 675/1996, rimanendo coerente con l’impostazione del legislatore del 1996 di confinare l’applicazione di tale nozione a casi specifici e limitati ⁵¹.

4. “ARCHIVIO DI DATI PERSONALI” E REGOLAMENTO (UE) 2016/679.

In termini di ambito di applicazione materiale il Regolamento (UE) 2016/679 riprende il dettato della Direttiva 95/46/CE. Il Regolamento si applica, infatti, “*al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi*” ⁵². Il legislatore europeo ha quindi inteso perseguire le stesse finalità dell’analoga disposizione della Direttiva 95/46/CE: garantire che l’applicazione del Regolamento (UE) 2016/679 avvenga in un contesto neutrale sotto il profilo tecnologico, al fine di evitare l’insorgenza di gravi rischi di elusione ⁵³.

Al fine di individuare i trattamenti non automatizzati ai quali deve essere applicato il Regolamento (UE) 2016/679, resta pertanto decisivo fare riferimento alla nozione di “archivio di dati personali”, vale a dire “*qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico*” ⁵⁴.

Il parametro da tenere in considerazione al fine di verificare la presenza di un “archivio” è dunque l’esistenza di un insieme “strutturato” di dati personali, ordinato mediante determinati “criteri” che facilitino l’accesso ai dati personali. Il Regolamento (UE) 2016/679 specifica, inoltre, che i fascicoli o serie di fascicoli non strutturati secondo criteri specifici non dovrebbero rientrare nel suo campo di applicazione ⁵⁵. Ad esempio, un trattamento di dati personali svolto mediante uno schedario cartaceo il cui contenuto è ripartito in ordine cronologico e/o

196/2003 trovasse applicazione indipendentemente dal fatto che i dati fossero strutturati in un archivio o no.

⁵⁰ V. *supra* con riferimento alla l. 675/1996. In particolare, cfr. le note 42 e 43 sulle ragioni di tale scelta, i rischi che comportava e un confronto rispetto all’impostazione della Direttiva 95/46/CE.

⁵¹ In base all’art. 4, comma, lett. p), per “banca dati” si intendeva “*qualsiasi complesso organizzato di dati personali, ripartito in una o più unità dislocate in uno o più siti*”. Sul mutamento della definizione di “banca dati” dalla l. 675/1996 al d. lgs. 196/2003 cfr. P. M. VECCHI, commento *sub* art. 4, comma 1, lett. p), in AA.VV., *La protezione dei dati personali, Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (“Codice della privacy”)*, op. cit., 81 e ss., il quale ritiene la nuova definizione migliorativa ri-

spetto alla precedente, dal momento che avrebbe sgombrato il campo dai dubbi sulla riconducibilità alla nozione di “banca dati” degli archivi ordinati secondo un unico criterio e non una pluralità di criteri.

⁵² Art. 2, par. 1, Regolamento (UE) 2016/679 che, con lievi differenze di formulazione, riprende l’art. 3, par. 1, Direttiva 95/46/CE.

⁵³ V. il Considerando 15 del Regolamento (UE) 2016/679, che riprende in buona parte la formulazione del considerando 27 della Direttiva 95/46/CE.

⁵⁴ Art. 4, n. 6, Regolamento (UE) 2016/679, che resta invariato rispetto all’art. 2, lett. c), della direttiva 95/46/CE. La medesima definizione è ripresa dall’art. 2, co. 1, lett. f), del d. lgs. 18 maggio 2018, n. 51, di attuazione della direttiva (UE) 2016/680.

⁵⁵ Considerando 15 del Regolamento (UE) 2016/679.

alfabetico, dovrebbe rientrare *de plano* nel campo di applicazione del Regolamento (UE) 2016/679.

Possono tuttavia sorgere incertezze nei casi in cui i dati personali non siano stati immessi in schedari, elenchi ordinati o strumenti simili, rendendo arduo il compito dell'interprete che si trovi a interrogarsi sulla possibilità di qualificare tali insiemi di dati come archivi.

Per il nostro ordinamento il “problema” appare nuovo giacché, come ampiamente visto, con la l. 675/1996 l'Italia aveva ampliato di fatto il campo di applicazione materiale della Direttiva 95/46/CE rispetto al trattamento non automatizzato di dati non strutturati in archivi.

Un primo aspetto da considerare è che da questo punto di vista il Regolamento (UE) 2016/679 sembra escludere *tout court* dal suo ambito di applicazione i dati cartacei c.d. “dispersi”, ossia i dati non strutturati in archivi, restringendo il proprio ambito di applicazione rispetto all'approccio tenuto nel nostro ordinamento a partire dalla l. 675/1996 e per i vent'anni successivi. Inoltre, a differenza della Direttiva 95/46/CE il Regolamento (UE) 2016/679 non consente più agli Stati membri di specificare i “*diversi criteri che determinano gli elementi che costituiscono un insieme strutturato di dati personali, nonché i diversi criteri in virtù dei quali un siffatto insieme è accessibile*”⁵⁶. Grazie a questa scelta non si corre più il rischio che gli Stati membri escludano l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali rispetto a determinati tipi di dati trattamenti non automatizzati, rendendo più efficace l'armonizzazione delle legislazioni interne⁵⁷.

L'onere di apprezzare in concreto l'estensione della definizione di “archivio”, al fine dell'applicazione del Regolamento (UE) 2016/679 nei diversi Stati membri, viene pertanto posto in capo agli interpreti, che nella propria attività ermeneutica dovranno anzitutto tenere conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale rammenta che l'art. 3, par. 1, della Direttiva 95/46/CE, sul campo di applicazione materiale, deve essere interpretato in maniera ampia, al fine di non comprometterne l'elevato livello di protezione⁵⁸. Per quanto il principio in questione sia stato espresso dalla Corte con riferimento al superato sistema della Direttiva 95/46/CE, esso appare oggi ancora più significativo nell'ambito del Regolamento (UE) 2016/679.

Nella prospettiva delineata la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea segnalata nell'incipit del presente contributo⁵⁹ offre alcuni interessanti spunti. Nel caso specifico il giudice del rinvio chiedeva

⁵⁶ Considerando 27 della Direttiva 95/46/CE.

⁵⁷ Il tema era stato segnalato anche dal Gruppo ex art. 29 Direttiva 95/46/CE, che nel *Parere 8/2001 sul trattamento dei dati personali nel contesto lavorativo (WP48)* aveva evidenziato che nell'ambito dei rapporti di lavoro fosse verosimile che la maggior parte degli archivi cartacei rientrasse nella definizione di “archivio” di cui alla Direttiva 95/46/CE, ma che in alcuni casi le normative nazionali di recepimento avrebbero potrebbero escludere dal campo di applicazione della stessa come, ad esem-

pio, nell'ipotesi di note scritte a mano conservate al di fuori di alcuna forma di archivio. Il parere è disponibile all'indirizzo <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1609930>, consultato in data 29 ottobre 2018.

⁵⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 20 maggio 2003, *Österreichischer Rundfunk e a. c. Christa Neukomm e Joseph Lauerermann*, rispettivamente, cause C-138/01 e C-139/01, § [43].

⁵⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea 10 luglio 2018, cit.

alla Corte l'interpretazione della nozione di "archivio di dati personali" rispetto alla Direttiva 95/46/CE, normativa applicabile *ratione temporis* al caso di specie ma, data l'identità della definizione del Regolamento (UE) 2016/679, i principi stabiliti possono ritenersi mutuabili all'ambito di applicazione del Regolamento (UE) 2016/679.

Seguendo il ragionamento dell'Avvocato Generale ⁶⁰, la Corte di Giustizia ha stabilito che perché si abbia un "archivio di dati personali" è sufficiente che i dati siano strutturati secondo criteri specifici che consentano di recuperarli facilmente per un successivo impiego, non essendo necessario che essi siano ordinati in schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca. Nel caso di specie i dati venivano raccolti a titolo di promemoria sulla base di ripartizione geografica, per agevolare l'organizzazione delle visite porta porta successive da parte dei predicatori della comunità religiosa e la gestione delle liste delle persone che desideravano non ricevere più visite.

Il parametro principale da tenere in considerazione pare pertanto essere la facilità di accesso ai dati resa possibile dall'adozione di uno o più specifici criteri. Inoltre, nella misura in cui risulti sussistente tale facilità di accesso ai dati, secondo la Corte sarebbe irrilevante identificare gli specifici criteri e in che modo i dati siano effettivamente strutturati.

Spetterà dunque al giudice del rinvio stabilire se i dati raccolti a titolo di promemoria dai predicatori porta a porta rientrano o no nella nozione di "archivio di dati personali" e ricadano quindi nel campo di applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali. In ogni caso l'impressione è che la Corte di Giustizia abbia fornito un'interpretazione piuttosto ampia e conservativa della nozione di "archivio di dati personali", puntando a garantire un livello elevato di tutela per gli interessati i cui dati personali vengono trattati in modo non automatizzato e, al contempo, evitando di aprire spazi a possibili elusioni della normativa.

5. CONCLUSIONI.

L'entrata in vigore e la piena applicazione del Regolamento (UE) 2016/679 in Italia hanno comportato, almeno sulla carta, una riduzione dell'ambito di applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali rispetto ai trattamenti non automatizzati. A partire dalla l. 675/1996 il nostro Paese aveva, infatti, optato per l'estensione dell'ambito di applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali anche ai dati cartacei c.d. "dispersi", vale a dire i dati cartacei non strutturati in archivi. Oggi, al contrario, l'applicazione di tale normativa ai trattamenti non automatizzati dovrebbe essere limitata ai casi in cui i dati personali siano contenuti in un archivio o siano destinati a figurarvi. L'impostazione del Regolamento (UE) 2016/679 è coerente con quanto già stato disposto in passato dalla Direttiva 95/46/CE, che non aveva tuttavia trovato un riscontro puntuale nella l. 675/1996 e nel successivo d. lgs. 196/2003.

⁶⁰ Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi al caso C-25/17, presentate in data 1 febbraio 2018.

In questo contesto la recente prima pronuncia della Corte di Giustizia sulla nozione di “archivio di dati personali” pare fornire un’interpretazione sufficientemente ampia da confinare a ipotesi residuali l’esclusione dell’applicazione del Regolamento (UE) 2016/679 rispetto ai trattamenti non automatizzati. La *facilità di accesso* ai dati personali grazie all’impiego di *criteri specifici* sarebbe infatti sufficiente, di per sé, a costituire un archivio di dati personali, non essendo invece necessaria la presenza di schedari o sistemi analoghi.

Tuttavia, un’interpretazione letterale e rigorosa delle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 sull’ambito di applicazione materiale potrebbe portare all’esclusione di trattamenti di dati personali meritevoli di rientrarvi, come la diffusione su una rivista del settore medico della riproduzione fotografica di una radiografia e di altri dati clinici dell’interessato ⁶¹ o, comunque, il trattamento di dati personali nell’ambito degli articoli giornalistici ⁶².

Spetterà dunque agli interpreti misurarsi con il “nuovo” approccio e affrontare le note difficoltà intrinseche legate all’inquadramento di un insieme di dati in una definizione giuridica ⁶³.

GIACOMO LUSARDI

⁶¹ Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 9 gennaio 1999, cfr. nota 41 *supra*.

⁶² Cass. 30 giugno 2001, n. 8889, cit., cfr. nota 44 *supra*.

⁶³ Sul punto cfr. G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, op. cit.,

45, secondo cui “*fotografare in chiave giuridica un insieme sistematico di dati non è [...] agevole, poiché concorrono diversi fattori (allocazione dei dati; molteplicità dei criteri di organizzazione; compresenza di sottoarchivi considerabili o meno come un unicum, interconnessioni ecc.)*”.