



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

17 luglio 2014*

«Rinvio pregiudiziale — Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali — Direttiva 95/46/CE — Articoli 2, 12 e 13 — Nozione di “dati personali” — Portata del diritto di accesso della persona interessata — Dati relativi al richiedente un titolo di soggiorno e analisi giuridica contenuti in un documento amministrativo preparatorio rispetto alla decisione — Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea — Articoli 8 e 41»

Nelle cause riunite C-141/12 e C-372/12,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Rechtbank Middelburg (C-141/12) e dal Raad van State (C-372/12) (Paesi Bassi), con decisioni, rispettivamente, del 15 marzo 2012 e del 1° agosto 2012, pervenute in cancelleria il 20 marzo 2012 e il 3 agosto 2012, nei procedimenti

YS (C-141/12)

contro

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

e

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-372/12)

contro

M,

S,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič (relatore), presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 3 luglio 2013,

* Lingua processuale: il neerlandese.

considerate le osservazioni presentate:

- per YS, M e S, da B. Scholten, J. Hoftijzer e I. Oomen, advocaten;
- per il governo dei Paesi Bassi, da B. Koopman e C. Wissels, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, in qualità di agente;
- per il governo ellenico, da E.-M. Mamouna e D. Tsagkaraki, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da D. Colas e S. Menez, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e C. Vieira Guerra, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da B. Martenczuk, P. van Nuffel e C. ten Dam, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 dicembre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 2, lettera a), 12, lettera a), e 13, paragrafo 1, lettere d), f) e g), 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 L 281, pag. 31), nonché degli articoli 8, paragrafo 2, e 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che contrappongono, da un lato, YS, cittadino di paese terzo che ha presentato una domanda di permesso di soggiorno temporaneo nei Paesi Bassi, al Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Ministro dell'Immigrazione, dell'Integrazione; in prosieguo: il «Minister»), e, dall'altro, il Minister a M e S, anch'essi cittadini di paesi terzi che hanno presentato un'identica domanda, in merito al rifiuto da parte del Minister di trasmettere a detti cittadini copia di un documento amministrativo redatto preventivamente all'adozione delle decisioni riguardanti le loro domande di permesso di soggiorno.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 La direttiva 95/46, che, a tenore del suo articolo 1, ha ad oggetto 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, nonché l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di tali dati, ai considerando 25 e 41 enuncia quanto segue:

«(25) considerando che i principi di tutela si esprimono, da un lato, nei vari obblighi a carico delle persone (...) responsabili del trattamento, obblighi relativi in particolare alla qualità dei dati, alla sicurezza tecnica, alla notificazione all'autorità di controllo, alle circostanze in cui il trattamento

può essere effettuato e, dall'altro, nel diritto delle persone, i cui dati sono oggetto di trattamento, di esserne informate, di poter accedere ai dati, e chiederne la rettifica, o di opporsi al trattamento in talune circostanze;

(...)

(41) considerando che una persona deve godere del diritto d'accesso ai dati che la riguardano e che sono oggetto di trattamento, per poter verificare, in particolare, la loro esattezza e la liceità del trattamento; (...).

4 La nozione di «dati personali» viene definita all'articolo 2, lettera a), della direttiva 95/46 come «qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile (“persona interessata”)».

5 L'articolo 12 di tale direttiva, intitolato «Diritto di accesso», così dispone:

«Gli Stati membri garantiscono a qualsiasi persona interessata il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento:

a) liberamente e senza costrizione, ad intervalli ragionevoli e senza ritardi o spese eccessivi:

— la conferma dell'esistenza o meno di trattamenti di dati che la riguardano, e l'informazione almeno sulle finalità dei trattamenti, sulle categorie di dati trattati, sui destinatari o sulle categorie di destinatari cui sono comunicati i dati;

— la comunicazione in forma intelligibile dei dati che sono oggetto dei trattamenti, nonché di tutte le informazioni disponibili sull'origine dei dati;

(...)

b) a seconda dei casi, la rettifica, la cancellazione o il congelamento dei dati il cui trattamento non è conforme alle disposizioni della presente direttiva, in particolare a causa del carattere incompleto o inesatto dei dati;

c) la notificazione ai terzi, ai quali sono stati comunicati i dati, di qualsiasi rettifica, cancellazione o congelamento, effettuati conformemente alla lettera b), se non si dimostra che è impossibile o implica uno sforzo sproporzionato».

6 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 95/46, intitolato «Deroghe e restrizioni»:

«Gli Stati membri possono adottare disposizioni legislative intese a limitare la portata degli obblighi e dei diritti previsti dalle disposizioni dell'articolo (...) 12 (...), qualora tale restrizione costituisca una misura necessaria alla salvaguardia:

(...)

d) della prevenzione, della ricerca, dell'accertamento e del perseguimento di infrazioni penali o di violazioni della deontologia delle professioni regolamentate;

(...)

f) di un compito di controllo, ispezione o disciplina connesso, anche occasionalmente, con l'esercizio dei pubblici poteri nei casi di cui alle lettere c), d) ed e);

g) della protezione della persona interessata o dei diritti e delle libertà altrui».

- 7 L'articolo 14 della medesima direttiva dispone che gli Stati membri riconoscano alla persona interessata il diritto di opporsi, in determinate circostanze, al trattamento di dati che la riguardano.
- 8 Ai sensi degli articoli 22 e 23, paragrafo 1, della direttiva 95/46, gli Stati membri stabiliscono che chiunque possa disporre di un ricorso giurisdizionale in caso di violazione dei diritti garantitigli dalle disposizioni nazionali applicabili al trattamento in questione e che chiunque subisca un danno cagionato da un trattamento illecito o da qualsiasi altro atto incompatibile con le disposizioni nazionali di attuazione della suddetta direttiva abbia il diritto di ottenere il risarcimento del pregiudizio subito dal responsabile del trattamento.

Il diritto dei Paesi Bassi

- 9 Gli articoli 2, 12 e 13 della direttiva 95/46 sono stati recepiti nel diritto interno rispettivamente con gli articoli 1, 35 e 43 della legge sulla tutela dei dati personali (Wet bescherming persoonsgegevens; in prosieguo: la «Wbp»).
- 10 L'articolo 35 della Wbp è formulato nei seguenti termini:

«L'interessato ha diritto di chiedere al responsabile, liberamente e senza costrizione e ad intervalli ragionevoli, che gli sia comunicato se dati personali che lo riguardano sono oggetto di trattamento. Il responsabile comunica per iscritto all'interessato, entro il termine di quattro settimane, se dati personali che lo riguardano sono trattati.

Se dati siffatti sono trattati, la comunicazione contiene un'esposizione completa dei medesimi in forma intelligibile, una descrizione della finalità o delle finalità del trattamento, un'indicazione delle categorie di dati trattati e un'indicazione dei destinatari o delle categorie di destinatari ai quali i dati sono comunicati, nonché le informazioni disponibili sull'origine dei dati».

- 11 Ai sensi dell'articolo 43, lettera e), della Wbp, il responsabile può disapplicare l'articolo 35 della medesima, nei limiti in cui ciò sia necessario nell'interesse della tutela dell'interessato o dei diritti e delle libertà altrui.
- 12 Conformemente all'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), della legge del 2000 sugli stranieri (Vreemdelingenwet 2000; in prosieguo: la «Vw 2000»), può essere concesso un permesso di soggiorno temporaneo allo straniero che abbia lo status di rifugiato. A norma dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera b), della medesima legge, un simile permesso può altresì essere concesso allo straniero che abbia dimostrato di avere validi motivi per ritenere che, in caso di espulsione, egli corra un rischio effettivo di essere sottoposto a condanna a morte o ad esecuzione, a tortura, a sanzioni o a trattamenti inumani o degradanti, ovvero a minacce gravi e individuali alla vita o alla persona di un civile a causa dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Cause principali e questioni pregiudiziali

- 13 Il funzionario del servizio dell'immigrazione e delle naturalizzazioni incaricato di trattare una domanda di permesso di soggiorno redige, ove non disponga del potere di firma, una bozza di decisione sottoposta all'esame di un revisore all'interno di tale servizio. Tale funzionario allega alla bozza un documento, nel quale illustra al revisore la motivazione a sostegno della sua bozza di decisione (in prosieguo: la «minuta»). Se il funzionario dispone egli stesso del potere di firma, la minuta non viene sottoposta a un revisore, ma è utilizzata come esposizione della motivazione del processo decisionale

destinato a giustificare internamente la decisione. La minuta fa parte del processo preparatorio interno a detto servizio, ma non della decisione finale, sebbene determinate considerazioni che vi figurano possano essere riprese nella motivazione di tale decisione.

- 14 Di norma, la minuta contiene le seguenti informazioni: nome, numero di telefono e di ufficio del funzionario incaricato della preparazione della decisione; caselle per le sigle e i nomi dei revisori; dati relativi al richiedente quali nome, data di nascita, cittadinanza, sesso, etnia, religione e lingua; dati relativi all'iter del procedimento; elementi relativi alle dichiarazioni rese e ai documenti prodotti dal richiedente; disposizioni giuridiche applicabili e, infine, una valutazione dei summenzionati elementi alla luce delle disposizioni giuridiche applicabili. Tale valutazione è denominata «analisi giuridica».
- 15 A seconda dei casi, la portata dell'analisi giuridica è più o meno ampia, potendo andare da qualche frase a qualche pagina. In un'analisi approfondita, il funzionario incaricato della preparazione della decisione analizza l'attendibilità delle dichiarazioni rese e indica i motivi per i quali ritiene che un richiedente possa o meno ottenere un permesso di soggiorno. Un'analisi sommaria può limitarsi a fare riferimento all'attuazione di un determinato orientamento politico.
- 16 Fino al 14 luglio 2009, il Minister inviava, per prassi, le minute su semplice domanda. Ritenendo che l'elevato numero di tali domande generasse un carico di lavoro eccessivo, che le persone interessate interpretassero spesso erroneamente le analisi giuridiche contenute nelle minute loro inviate e che, a causa di tale invio, le minute dessero sempre meno conto dello scambio di opinioni in seno al servizio dell'immigrazione e delle naturalizzazioni, il Minister ha abbandonato detta prassi.
- 17 Da allora, le domande di invio di una minuta sono state sistematicamente respinte. Anziché ottenere copia della minuta, il richiedente riceve ora un'esposizione dei dati personali contenuti in detto documento, compresa un'informativa relativa all'origine di tali dati e, ove occorra, degli organismi ai quali questi ultimi sono stati comunicati.

La causa C-141/12

- 18 Il 13 gennaio 2009 YS ha presentato una domanda di permesso di soggiorno temporaneo a titolo di diritto d'asilo. Con decisione del 9 giugno 2009, la domanda è stata respinta. Tale decisione è stata revocata con lettera del 9 aprile 2010 e la domanda è stata nuovamente respinta con decisione del 6 luglio 2010.
- 19 Con lettera del 10 settembre 2010, YS ha chiesto l'invio della minuta relativa alla decisione del 6 luglio 2010.
- 20 Con decisione del 24 settembre 2010, tale invio è stato negato. Detta decisione contiene tuttavia un'esposizione dei dati che compaiono nella minuta, dell'origine di tali dati e degli enti ai quali sono stati trasmessi. YS ha proposto reclamo avverso detto diniego di invio, reclamo respinto con decisione del 22 marzo 2011.
- 21 YS ha allora proposto ricorso contro tale decisione di rigetto dinanzi al Rechtbank Middelburg (tribunale di Middelburg), facendo valere che l'accesso alla suddetta minuta non poteva essergli legittimamente negato.
- 22 In tali circostanze, il Rechtbank Middelburg ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «1) Se i dati contenuti nella minuta relativa alla persona interessata e che riguardano tale persona siano dati personali ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [95/46].

- 2) Se l'analisi giuridica contenuta nella minuta sia un dato personale ai sensi della disposizione sopra menzionata.
- 3) Qualora la Corte confermi che i dati di cui sopra sono dati personali, se l'incaricato del trattamento/l'organo che li elabora sia dunque tenuto a consentire l'accesso a detti dati, ai sensi dell'articolo 12 della direttiva [95/46] e dell'articolo 8, paragrafo 2, della Carta.
- 4) Se, in siffatto contesto, la persona interessata a questo riguardo possa anche invocare direttamente l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della [Carta] e, in tal caso, se l'inciso in esso contenuto "nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza" del processo decisionale debba essere interpretato nel senso che il diritto di accesso alla minuta può essere negato per tale motivo.
- 5) Allorché la persona interessata chieda di prendere visione della minuta, se l'incaricato del trattamento/l'organo che li elabora debba fornire una copia di tale documento per soddisfare il diritto di accesso».

La causa C-372/12

La controversia riguardante M

- 23 Con decisione del 28 ottobre 2009, il Minister ha concesso a M un permesso di soggiorno temporaneo in quanto richiedente asilo, ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera b), della Vw 2000. Tale decisione non era motivata, ossia non forniva indicazioni sulla maniera in cui la questione era stata valutata dal servizio dell'immigrazione e delle naturalizzazioni.
- 24 Con lettera del 30 ottobre 2009, M ha chiesto, sulla base dell'articolo 35 della Wbp, di avere accesso alla minuta relativa a detta decisione.
- 25 Con decisione del 4 novembre 2009, il Minister ha negato a M l'accesso alla minuta. Egli ha fondato il diniego sull'articolo 43, lettera e), della Wbp, ritenendo che l'accesso a un simile documento potesse arrecare pregiudizio alla libertà del funzionario incaricato di redigerlo di esporvi un certo numero di argomenti o di considerazioni potenzialmente rilevanti nell'ambito del processo decisionale.
- 26 Poiché il reclamo avverso tale diniego è stato respinto con decisione del 3 dicembre 2010, M ha proposto ricorso contro quest'ultima dinanzi al Rechtbank Middelburg. Con decisione del 16 giugno 2011, detto giudice ha considerato che l'interesse invocato dal Minister per negare l'accesso alla minuta non costituiva un interesse tutelato dall'articolo 43, lettera e), della Wbp e ha annullato la suddetta decisione, in quanto basata su una motivazione errata in diritto. Esso ha inoltre dichiarato che non vi era motivo per mantenere gli effetti giuridici di tale decisione, atteso che il Minister, in violazione dell'articolo 35, paragrafo 2, della Wbp, non aveva consentito l'accesso all'analisi giuridica formulata nella minuta, da cui sarebbero potuti emergere i motivi per cui M non era legittimato ad ottenere lo status di rifugiato, ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), della Vw 2000.

La controversia riguardante S

- 27 Con decisione non motivata del 10 febbraio 2010, il Minister ha concesso a S un permesso di soggiorno temporaneo in considerazione di «circostanze drammatiche». Con lettera del 19 febbraio 2010, S ha chiesto, sulla base dell'articolo 35 della Wbp, che gli venisse inviata la minuta relativa a detta decisione.

- 28 Tale decisione è stata respinta con decisione del 31 marzo 2010, confermata a seguito di un reclamo con decisione del 21 ottobre 2010. In quest'ultima, il Minister sosteneva che nella decisione del 31 marzo 2010 era già stato indicato quali dati personali fossero compresi nella minuta e che, pertanto, con tale decisione la domanda di accesso era stata soddisfatta. Egli riteneva, peraltro, che la Wbp non conferisse un diritto di accesso alla minuta.
- 29 Con decisione del 4 agosto 2011, il Rechtbank Amsterdam (tribunale di Amsterdam) ha dichiarato fondato il ricorso proposto da S contro la decisione del 21 ottobre 2010 e la ha annullata. Detto giudice ha dichiarato, in particolare, che la minuta in questione non conteneva informazioni diverse dai dati personali riguardanti S, che quest'ultimo aveva il diritto di accedervi sulla base della Wbp e che il diniego di accesso opposto dal Minister non era validamente fondato.
- 30 Tanto nella controversia riguardante M quanto in quella riguardante S, il Minister ha deciso di proporre ricorso al Raad van State (Consiglio di Stato).
- 31 In tali circostanze, il Raad van State ha deciso di riunire le cause riguardanti M e S, di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 12, lettera a), secondo trattino, della direttiva [95/46] debba essere interpretato nel senso che esiste un diritto ad ottenere una copia dei documenti in cui sono trattati dati personali, o se sia sufficiente che venga fornita un'esposizione completa in forma intelligibile dei dati personali trattati nei documenti in questione.
 - 2) Se i termini "diritto di accedere", di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della [Carta], debbano essere interpretati nel senso che esiste un diritto ad ottenere una copia dei documenti in cui siffatti dati personali sono trattati, o se sia sufficiente che venga fornita un'esposizione completa in forma intelligibile dei dati personali trattati in detti documenti, ai sensi dell'articolo 12, lettera a), secondo trattino, della [direttiva 95/46].
 - 3) Se l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), [della Carta], sia rivolto anche agli Stati membri dell'Unione nella misura in cui essi diano attuazione al diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.
 - 4) Se la conseguenza che, per effetto dell'accesso alla minuta, in essa non vengono più esposti i motivi dell'adozione di una determinata decisione, il che non favorisce il sereno dibattito interno in seno all'organo interessato né il regolare processo decisionale, configuri un interesse legittimo della riservatezza ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della [Carta].
 - 5) Se un'analisi giuridica, come quella contenuta in una minuta, possa essere considerata come un dato personale ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [95/46].
 - 6) Se rientri nella salvaguardia dei diritti e delle libertà altrui, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera g), della direttiva [95/46], anche l'interesse ad un sereno dibattito interno in seno all'organo interessato. In caso di risposta negativa a tale questione, se siffatto interesse possa essere ricompreso nell'articolo 13, paragrafo 1, lettere d) o f), della direttiva».
- 32 Con decisione del 30 aprile 2013, le cause C-141/12 e C-372/12 sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione nella causa C-141/12 nonché sulla quinta questione nella causa C-372/12, relative alla nozione di «dati personali»

- 33 Con la prima e la seconda questione nella causa C-141/12 nonché con la quinta questione nella causa C-372/12, che occorre esaminare congiuntamente, i giudici del rinvio chiedono, in sostanza, se l'articolo 2, lettera a), della direttiva 95/46 debba essere interpretato nel senso che i dati relativi al richiedente il titolo di soggiorno nonché l'analisi giuridica contenuti nella minuta costituiscono «dati personali» ai sensi di tale disposizione.
- 34 Anche se tutti gli interessati che si sono espressi sul punto ritengono che i dati relativi al richiedente il titolo di soggiorno, ripresi nella minuta, ricadano nella nozione di «dati personali», e propongono, pertanto, una risposta affermativa alla prima questione nella causa C-141/12, le opinioni divergono con riferimento all'analisi giuridica contenuta in tale documento amministrativo, la quale forma oggetto della seconda questione nella medesima causa nonché della quinta questione nella causa C-372/12.
- 35 Tanto YS, M e S quanto i governi ellenico, austriaco e portoghese nonché la Commissione europea ritengono che, dal momento che tale analisi giuridica si riferisce a una persona fisica ben precisa e si basa sulla situazione e su caratteristiche individuali della stessa, anche detta analisi rientri nella nozione in esame. Il governo ellenico e la Commissione precisano, tuttavia, che ciò vale solamente per le analisi giuridiche che contengono informazioni riguardanti una persona fisica, e non per quelle contenenti unicamente un'interpretazione giuridica astratta, mentre M e S ritengono che anche una tale interpretazione astratta ricada nell'ambito di applicazione della suddetta disposizione, qualora sia determinante per la valutazione della domanda di titolo di soggiorno e sia applicata al caso concreto del richiedente.
- 36 Secondo i governi dei Paesi Bassi, ceco e francese, invece, l'analisi giuridica contenuta in una minuta non rientra nella nozione di «dati personali».
- 37 A questo proposito, occorre ricordare che l'articolo 2, lettera a) della direttiva 95/46 definisce i dati personali come «qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile».
- 38 Orbene, non vi è dubbio che i dati relativi al richiedente il titolo di soggiorno contenuti in una minuta, quali il nome, la data di nascita, la cittadinanza, il sesso, l'etnia, la religione e la lingua dello stesso, costituiscono informazioni concernenti tale persona fisica, la quale è identificata nella minuta tramite, in particolare, il suo nome, e devono di conseguenza essere qualificati come «dati personali» (v., in tal senso, segnatamente, sentenza Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, punti 31 e 43).
- 39 Quanto, invece, all'analisi giuridica contenuta in una minuta, si deve osservare che essa, pur potendo certamente comprendere dati personali, non costituisce tuttavia di per sé un dato siffatto, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 95/46.
- 40 Infatti, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni nonché dai governi dei Paesi Bassi, ceco e francese, una simile analisi giuridica costituisce non già un'informazione riguardante il richiedente il titolo di soggiorno, ma tutt'al più, sempre che non si limiti a un'interpretazione meramente astratta del diritto, un'informazione riguardante la valutazione e l'applicazione, da parte dell'autorità competente, di tale diritto alla situazione del richiedente, situazione definita, in particolare, attraverso i dati personali relativi a quest'ultimo di cui dispone detta autorità.

- 41 Questa interpretazione della nozione di «dati personali», ai sensi della direttiva 95/46, emerge non solo dalla formulazione del suo articolo 2, lettera a), ma è altresì corroborata dall'obiettivo e dall'impianto sistematico della medesima.
- 42 Ai sensi dell'articolo 1 di detta direttiva, questa è volta a tutelare le libertà e i diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare la loro vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali, e a permettere in tal modo la libera circolazione dei dati tra gli Stati membri.
- 43 A tenore del considerando 25 della direttiva 95/46, i principi della tutela delle persone fisiche previsti dalla medesima si esprimono, da un lato, nei vari obblighi a carico dei soggetti responsabili del trattamento dei dati riguardanti tali persone e, dall'altro, nel diritto delle persone, i cui dati sono oggetto di trattamento, di esserne informate, di poter accedere ai dati e di poterne chiedere la rettifica, o di opporsi al trattamento in talune circostanze.
- 44 Per quanto riguarda tali diritti della persona interessata contemplati dalla direttiva 95/46, occorre rilevare che la tutela del diritto fondamentale al rispetto della vita privata implica, in particolare, che tale persona possa assicurarsi che i dati personali che la riguardano siano esatti e che siano trattati in maniera lecita. Come emerge dal considerando 41 di detta direttiva, è al fine di effettuare le necessarie verifiche che la persona interessata gode, ai sensi dell'articolo 12, lettera a), della medesima, di un diritto di accesso ai dati che la riguardano e che sono oggetto di trattamento. Tale diritto di accesso è necessario, in particolare, per consentire alla persona interessata di ottenere, se del caso, da parte del responsabile del trattamento la rettifica, la cancellazione o il congelamento di tali dati e, di conseguenza, di esercitare il diritto previsto all'articolo 12, lettera b), della suddetta direttiva (v., in tal senso, sentenza *Rijkeboer*, C-553/07, EU:C:2009:293, punti 49 e 51).
- 45 Orbene, contrariamente ai dati relativi al richiedente il titolo di soggiorno che figurano nella minuta e che possono costituire la base fattuale dell'analisi giuridica in essa contenuta, una simile analisi non può di per sé, come osservato dai governi dei Paesi Bassi e francese, formare oggetto di una verifica della sua esattezza da parte di detto richiedente né di una rettifica ai sensi dell'articolo 12, lettera b), della direttiva 95/46.
- 46 Ciò considerato, il fatto di estendere il diritto di accesso del richiedente il titolo di soggiorno a detta analisi giuridica asseconderebbe, in realtà, non già l'obiettivo di tale direttiva consistente nel garantire la tutela del diritto alla vita privata del richiedente con riferimento al trattamento dei dati che lo riguardano, bensì quello di garantirgli un diritto di accesso ai documenti amministrativi, diritto che non forma tuttavia oggetto della direttiva 95/46.
- 47 In un contesto analogo, per quanto riguarda il trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni dell'Unione, disciplinato dal regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1), da un lato, e dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), dall'altro, la Corte ha avuto occasione di dichiarare, al punto 49 della sentenza *Commissione/Bavarian Lager* (C-28/08 P, EU:C:2010:378), che tali regolamenti perseguono obiettivi differenti e che, contrariamente al regolamento n. 1049/2001, il regolamento n. 45/2001 non è volto a garantire la trasparenza del processo decisionale delle autorità pubbliche e a promuovere buone prassi amministrative agevolando l'esercizio del diritto di accesso ai documenti. Tale affermazione vale anche per la direttiva 95/46, il cui obiettivo corrisponde, in sostanza, a quello del regolamento n. 45/2001.
- 48 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che occorre rispondere alla prima e alla seconda questione nella causa C-141/12 nonché alla quinta questione nella causa C-372/12 che l'articolo 2, lettera a), della direttiva 95/46 dev'essere interpretato nel senso che i dati relativi al richiedente il

titolo di soggiorno che compaiono nella minuta e, eventualmente, quelli che figurano nell'analisi giuridica contenuta nella medesima costituiscono «dati personali» ai sensi di tale disposizione, mentre detta analisi non può invece ricevere, di per sé, la stessa qualificazione.

Sulla sesta questione nella causa C-372/12, relativa alla possibilità di limitare il diritto di accesso

- 49 Alla luce della risposta fornita alla prima e alla seconda questione nella causa C-141/12 e alla quinta questione nella causa C-372/12, e avendo il giudice del rinvio precisato che la sesta questione sollevata nella causa C-372/12 richiede una risposta nella sola ipotesi in cui l'analisi giuridica contenuta nella minuta dovesse essere qualificata come dato personale, non occorre rispondere a detta sesta questione.

Sulla terza e sulla quinta questione nella causa C-141/12 e sulla prima e sulla seconda questione nella causa C-372/12, relative alla portata del diritto di accesso

- 50 Con la terza e la quinta questione nella causa C-141/12 nonché con la prima e la seconda questione nella causa C-372/12, da esaminarsi congiuntamente, i giudici del rinvio chiedono, in sostanza, se l'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 e l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta debbano essere interpretati nel senso che il richiedente un titolo di soggiorno dispone di un diritto di accesso ai dati che lo riguardano contenuti nella minuta e, in caso affermativo, se tale diritto d'accesso implichi che le autorità competenti debbano fornirgli copia di detta minuta o se sia sufficiente che queste gli trasmettano un'esposizione completa di tali dati in forma intelligibile.
- 51 Tutte le parti del procedimento dinanzi alla Corte concordano nel ritenere che l'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 conferisca al richiedente un titolo di soggiorno un diritto di accesso a tutti i dati personali contenuti nella minuta, sebbene le loro posizioni per quanto riguarda la portata concreta di tale diritto divergano in funzione della loro interpretazione della nozione di «dati personali».
- 52 Quanto alla forma che deve assumere tale diritto di accesso, YS, M e S nonché il governo ellenico ritengono che il richiedente abbia il diritto di ottenere copia della minuta. Infatti, solo una tale copia gli consentirebbe di sincerarsi di essere in possesso di tutti i dati personali che lo riguardano contenuti nella minuta.
- 53 Per contro, secondo i governi dei Paesi Bassi, ceco, francese e portoghese nonché secondo la Commissione, né l'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 né l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta impongono agli Stati membri di procurare una copia della minuta al richiedente un titolo di soggiorno. Esisterebbero quindi altre possibilità di comunicare in forma intelligibile i dati personali contenuti in un documento siffatto, segnatamente fornendogli un'esposizione completa e comprensibile di tali dati.
- 54 Occorre in via preliminare ricordare che le disposizioni della direttiva 95/46, disciplinando il trattamento di dati personali che potrebbero ledere le libertà fondamentali e, in particolare, il diritto alla vita privata, devono necessariamente essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali che, secondo costante giurisprudenza della Corte, formano parte integrante dei principi generali del diritto di cui essa garantisce l'osservanza e che sono ora sanciti nella Carta (v., in particolare, sentenze Connolly/Commissione, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punto 37; Österreichischer Rundfunk e a., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, punto 68, nonché Google Spain e Google, C-131/12, EU:C:2014:317, punto 68).
- 55 L'articolo 8 della Carta, che garantisce il diritto alla protezione dei dati personali, al paragrafo 2 prevede, in particolare, che ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano. Tale prescrizione trova attuazione nell'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 (v., in tal senso, sentenza Google Spain e Google, EU:C:2014:317, punto 69).

- 56 Tale disposizione della direttiva 95/46 prevede che gli Stati membri garantiscano a qualsiasi persona interessata il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento, senza costrizione, ad intervalli ragionevoli e senza ritardi o spese eccessivi, la comunicazione in forma intelligibile dei dati che sono oggetto dei trattamenti, nonché di tutte le informazioni disponibili sull'origine dei dati.
- 57 Sebbene quindi la direttiva 95/46 imponga agli Stati membri di assicurarsi che qualsiasi persona interessata possa ottenere, dal responsabile del trattamento di dati personali, la comunicazione di tutti i dati di questo tipo da lui trattati che la riguardano, essa lascia a detti Stati il compito di determinare la forma materiale concreta che tale comunicazione deve assumere, purché quest'ultima sia «intelligibile», ossia consenta alla persona interessata di prendere conoscenza dei dati in questione e di verificare che siano esatti e trattati in modo conforme alla suddetta direttiva, affinché tale persona possa, se del caso, esercitare i diritti che le sono conferiti dagli articoli 12, lettere b) e c), 14, 22 e 23 della medesima (v., in tal senso, sentenza Rijkeboer, EU:C:2009:293, punti 51 e 52).
- 58 Pertanto, nella misura in cui l'obiettivo perseguito da tale diritto di accesso possa essere pienamente soddisfatto con un'altra forma di comunicazione, la persona interessata non può trarre né dall'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 né dall'articolo 8, paragrafo 2, della Carta il diritto di ottenere copia del documento o del file originale in cui compaiono tali dati. Al fine di non dare alla persona interessata accesso ad informazioni diverse dai dati personali che la riguardano, quest'ultima può ottenere una copia del documento o del file originale nella quale tali informazioni diverse siano state rese illeggibili.
- 59 In situazioni come quelle all'origine dei procedimenti principali, dalla risposta fornita al punto 48 della presente sentenza emerge che solo i dati relativi al richiedente il titolo di soggiorno che compaiono nella minuta e, eventualmente, quelli che figurano nell'analisi giuridica contenuta nella medesima costituiscono «dati personali» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 95/46. Di conseguenza, il diritto di accesso che tale richiedente può vantare ai sensi dell'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 e dell'articolo 8, paragrafo 2, della Carta ha ad oggetto unicamente tali dati. Perché questo diritto di accesso sia soddisfatto, è sufficiente che al richiedente il titolo di soggiorno sia consegnata un'esposizione completa dell'insieme di detti dati in forma intelligibile, cioè in una forma che gli permetta di prendere conoscenza dei dati medesimi e di verificare che siano esatti e trattati in modo conforme alla suddetta direttiva, così da consentirgli di esercitare, se del caso, i diritti conferitigli dagli articoli 12, lettere b) e c), 14, 22 e 23 della suddetta direttiva.
- 60 Alla luce dalle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla terza e alla quinta questione nella causa C-141/12 nonché alla prima e alla seconda questione nella causa C-372/12 che l'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 e l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta devono essere interpretati nel senso che il richiedente un titolo di soggiorno dispone di un diritto di accesso a tutti i dati personali che lo riguardano che siano oggetto di trattamento da parte delle autorità amministrative nazionali ai sensi dell'articolo 2, lettera b), di tale direttiva. Perché questo diritto sia soddisfatto, è sufficiente che al richiedente sia consegnata un'esposizione completa di tali dati in forma intelligibile, ossia in una forma che gli permetta di prendere conoscenza dei dati medesimi e di verificare che siano esatti e trattati in modo conforme alla suddetta direttiva, così da consentirgli di esercitare, se del caso, i diritti conferitigli dalla direttiva medesima.

Sulla quarta questione nella causa C-141/12 nonché sulla terza e sulla quarta questione nella causa C-372/12, relative all'articolo 41 della Carta

- 61 Con la quarta questione nella causa C-141/12 e con la terza e la quarta questione nella causa C-372/12, che devono essere esaminate congiuntamente, i giudici del rinvio chiedono, in sostanza, se l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta debba essere interpretato nel senso che il richiedente un titolo di

soggiorno può invocare, nei confronti delle autorità nazionali, il diritto di accesso al fascicolo previsto da tale disposizione e, in caso affermativo, quale sia la portata dell'espressione «nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza» del processo decisionale, ai sensi della disposizione stessa.

- 62 La Commissione ritiene che tali questioni siano irricevibili a causa della loro formulazione ipotetica e oscura.
- 63 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenza Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 64 Tuttavia, tali ipotesi non ricorrono nella specie. Infatti, alla luce del contesto di fatto esposto dai giudici del rinvio, non risulta che la questione relativa alla possibilità, per i richiedenti nel procedimento principale, di far valere un diritto di accesso, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, al fascicolo riguardante le loro domande di titolo di soggiorno rivesta natura puramente ipotetica. La formulazione delle questioni nonché le informazioni ad esse relative contenute nelle decisioni di rinvio sono, inoltre, sufficientemente chiare per determinare la portata di tali questioni e per consentire, da un lato, alla Corte di fornire una risposta alle stesse e, dall'altro, agli interessati di presentare le proprie osservazioni, conformemente all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 65 Quanto al merito delle questioni pregiudiziali, YS, M e S nonché il governo ellenico affermano che il richiedente un titolo di soggiorno può fondare un diritto di accesso al fascicolo sull'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, dato che, nell'ambito del procedimento di concessione di un simile titolo, le autorità attuano le direttive in materia di asilo. I governi dei Paesi Bassi, ceco, francese, austriaco e portoghese nonché la Commissione ritengono, invece, che l'articolo 41 della Carta si rivolga esclusivamente alle istituzioni dell'Unione e non possa, di conseguenza, fondare un diritto di accesso al fascicolo nell'ambito di un procedimento nazionale.
- 66 Si deve anzitutto ricordare che l'articolo 41 della Carta, rubricato «Diritto ad una buona amministrazione», enuncia, al suo paragrafo 1, che ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Al paragrafo 2 del medesimo articolo viene precisato che tale diritto comprende, in particolare, il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale.
- 67 Dal tenore letterale dell'articolo 41 della Carta emerge quindi chiaramente che esso si rivolge unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, e non agli Stati membri (v., in tal senso, sentenza Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punto 28). Pertanto, il richiedente un titolo di soggiorno non può trarre dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta un diritto di accesso al fascicolo nazionale relativo alla sua domanda.
- 68 È pur vero che il diritto a una buona amministrazione, sancito da tale disposizione, riflette un principio generale del diritto dell'Unione (sentenza H.N., C-604/12, EU:C:2014:302, punto 49). Tuttavia, con le loro questioni nelle presenti cause, i giudici del rinvio non chiedono un'interpretazione di detto principio generale, ma desiderano sapere se l'articolo 41 della Carta possa, in quanto tale, applicarsi agli Stati membri dell'Unione.

69 Di conseguenza, occorre rispondere alla quarta questione nella causa C-141/12 nonché alla terza e alla quarta questione nella causa C-372/12 che l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dev'essere interpretato nel senso che il richiedente un titolo di soggiorno non può invocare tale disposizione nei confronti delle autorità nazionali.

Sulle spese

70 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.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 2, lettera a), 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, dev'essere interpretato nel senso che i dati relativi al richiedente un titolo di soggiorno che compaiono in un documento amministrativo, quale la «minuta» discussa nel procedimento principale, in cui viene esposta la motivazione adottata dal funzionario a sostegno della bozza di decisione che egli è incaricato di redigere nell'ambito del procedimento precedente all'adozione di una decisione relativa alla domanda di un simile titolo, e, eventualmente, i dati che figurano nell'analisi giuridica contenuta nel documento medesimo costituiscono «dati personali» ai sensi di tale disposizione, mentre detta analisi non può invece ricevere, di per sé, la stessa qualificazione.**
- 2) **L'articolo 12, lettera a), della direttiva 95/46 e l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che il richiedente un titolo di soggiorno dispone di un diritto di accesso a tutti i dati personali che lo riguardano che siano oggetto di trattamento da parte delle autorità amministrative nazionali ai sensi dell'articolo 2, lettera b), di tale direttiva. Perché questo diritto sia soddisfatto, è sufficiente che al richiedente sia consegnata un'esposizione completa di tali dati in forma intelligibile, ossia in una forma che gli permetta di prendere conoscenza dei dati medesimi e di verificare che siano esatti e trattati in modo conforme alla suddetta direttiva, così da consentirgli di esercitare, se del caso, i diritti conferitigli dalla direttiva medesima.**
- 3) **L'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dev'essere interpretato nel senso che il richiedente un titolo di soggiorno non può invocare tale disposizione nei confronti delle autorità nazionali.**

Firme