



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-115/13

**Gert-Jan Dennekamp
contro
Parlamento europeo**

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti relativi all'iscrizione di taluni membri del Parlamento europeo al regime pensionistico complementare — Diniego di accesso — Eccezione relativa alla protezione della vita privata e dell'integrità dell'individuo — Articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001 — Trasferimento di dati personali — Condizioni relative alla necessità del trasferimento dei dati e al rischio di pregiudizio agli interessi legittimi della persona coinvolta»

Massime – Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 15 luglio 2015

1. *Procedimento giurisdizionale — Oggetto del ricorso — Pubblicazione dei nomi di taluni membri del Parlamento in seguito alla proposizione di un ricorso da parte loro — Carenza di oggetto di un ricorso proposto contro il Parlamento da un terzo e diretto alla divulgazione di dati riguardanti tali membri — Non luogo a statuire*

(Regolamento di procedura del Tribunale, art. 76)

2. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Interpretazione e applicazione restrittive — Obbligo di esame concreto e specifico per i documenti rientranti in un'eccezione — Portata*

(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4)

3. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo — Portata — Obbligo di valutazione in conformità alla normativa dell'Unione relativa alla tutela dei dati personali — Piena applicabilità delle disposizioni del regolamento n. 45/2001 a qualunque domanda di accesso a documenti che contengono dati personali*

[Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 45/2001, art. 8, e n. 1049/2001, art. 4, § 1, b)]

4. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamenti n. 1049/2001 e n. 45/2001 — Articolazione tra le eccezioni al diritto d'accesso ai documenti e la tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo — Criterio di necessità per il trasferimento di dati personali previsto all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001*

[Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 45/2001, considerando 12 e art. 2, a), 5, b), e 8, b), e n. 1049/2001, art. 4, § 1, b), e 6, § 1]

5. *Procedimento giurisdizionale — Deduzione di motivi nuovi in corso di causa — Presupposti — Motivo fondato su elementi emersi in corso di causa — Insussistenza — Irricevibilità*

(Regolamento di procedura del Tribunale, art. 84, § 1)

6. *Ravvicinamento delle legislazioni — Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali — Trattamento di tali dati da parte delle istituzioni e degli organismi dell'Unione — Regolamento n. 45/2001 — Domanda, a norma del regolamento n. 1049/2001, che menziona i nomi dei membri del Parlamento iscritti al regime pensionistico complementare — Dati personali — Obbligo per il richiedente di dimostrare la necessità del trasferimento di tali dati — Obbligo dell'istituzione interessata di effettuare un bilanciamento degli interessi coinvolti in caso di divulgazione di tali dati [Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 45/2001 art. 8, b), e n. 1049/2001, art. 4, § 1, b)]*

7. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Membri di un'istituzione iscritti a un regime pensionistico complementare — Rischio di conflitto di interessi in caso di voto vertente su tale regime — Obbligo dell'istituzione in parola di trasferire a un richiedente di documenti i nomi dei membri iscritti che hanno partecipato a tali votazioni*

(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001)

8. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Domanda di accesso a documenti che possono rivelare un conflitto di interessi — Nozione di conflitto d'interessi [Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, artt. 2 e 4, § 1, b)]*

9. *Ravvicinamento delle legislazioni — Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali — Trattamento di tali dati da parte delle istituzioni e degli organismi dell'Unione — Regolamento n. 45/2001 — Domanda, a norma del regolamento n. 1049/2001, che menziona i nomi dei membri del Parlamento iscritti al regime pensionistico complementare — Dati personali — Grado di tutela meno elevato per i dati relativi a personalità pubbliche [Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 45/2001, art. 8, b), e n. 1049/2001]*

10. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamenti n. 1049/2001 e n. 45/2001 — Domanda, a norma del regolamento n. 1049/2001, che menziona i nomi dei membri del Parlamento iscritti al regime pensionistico complementare — Dati personali — Grado di tutela meno elevato per i dati relativi a personalità pubbliche — Primato degli interessi diretti a garantire il buon funzionamento dell'Unione rafforzando la fiducia dei cittadini verso le istituzioni*

[Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 45/2001, art. 8, b), e n. 1049/2001]

11. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo — Diniego di accesso — Obbligo di motivazione — Portata*

(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4)

1. V. il testo della decisione.

(v. punti 25-29)

2. Il regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, mira, come precisato dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile. Certo, anche se tale diritto è assoggettato, in forza dell'articolo 4 di tale regolamento, a determinate limitazioni fondate su motivi di interesse pubblico o privato, tra cui quello del rifiuto nel caso in cui la divulgazione di un documento pregiudichi uno degli interessi tutelati da tale articolo, tuttavia, tali eccezioni, in quanto deroganti al principio dell'accesso più ampio possibile del pubblico ai documenti, devono essere interpretate ed applicate restrittivamente. Pertanto, quando l'istituzione interessata decide di negare l'accesso a un documento di cui le è stata chiesta la divulgazione, essa deve spiegare, in linea di principio, come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, che tale istituzione invoca. Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio dev'essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.

(v. punti 36-39, 133)

3. V. il testo della decisione.

(v. punti 40-43, 49-51, 134)

4. L'equilibrio tra il diritto d'accesso ai documenti conservati dalle istituzioni, derivante dal regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e gli obblighi derivanti dal regolamento n. 45/2001, 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, per quanto riguarda il trasferimento di dati personali da parte delle medesime istituzioni, comporta l'articolazione delle regole fissate dai due regolamenti.

Al riguardo, in primo luogo, quando una domanda di accesso ai documenti può comportare, nel caso in cui sia accolta, la divulgazione di dati personali, l'istituzione adita deve applicare tutte le disposizioni del regolamento n. 45/2001, senza che le diverse regole e i diversi principi del regolamento n. 1049/2001 possano avere l'effetto di limitare la pienezza della tutela accordata a detti dati. In tale contesto generale, benché sia certamente vero che il diritto di accesso ai documenti non è subordinato, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, alla dimostrazione, da parte del richiedente, dell'esistenza di un interesse alla divulgazione dei documenti di cui trattasi, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 esige, indirettamente, che il richiedente dimostri, con una o più giustificazioni espresse e legittime, la necessità del trasferimento dei dati personali contenuti nei documenti ai quali egli chiede di accedere.

In secondo luogo, occorre tenere conto in particolare delle caratteristiche fondamentali del sistema di protezione accordato dal regolamento n. 45/2001 alle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali. Orbene, tale regolamento è inteso, conformemente al suo considerando 5, ad accordare alle persone da esso definite come interessate diritti giuridicamente tutelati e a stabilire gli obblighi dei responsabili del trattamento dei dati in seno alle istituzioni e agli organismi dell'Unione in materia di trattamento dei dati. Per conseguire tale scopo, le condizioni cui è subordinata la possibilità per un'istituzione o un organismo dell'Unione di trasferire dati personali devono essere interpretate restrittivamente, salvo mettere a rischio i diritti riconosciuti a tali persone dal regolamento n. 45/2001 in quanto diritti fondamentali, come indicato al suo considerando 12. Infatti, il rispetto della condizione della necessità implica che si debba dimostrare che il trasferimento dei dati personali è la misura più appropriata tra quelle possibili per conseguire lo scopo perseguito dal richiedente e che essa è proporzionata a tale scopo, il che obbliga il richiedente a presentare giustificazioni espresse e legittime in tal senso.

Tale interpretazione non porta a creare un'eccezione di «categoria» al principio dell'accesso ai documenti in favore dei dati personali, bensì a conciliare i due diritti fondamentali contrapposti quando una domanda di accesso ai documenti abbia ad oggetto dati personali, protetti dal regolamento n. 45/2001.

Tuttavia, l'interpretazione restrittiva della condizione della necessità, prevista all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, non significa che non si possa tenere conto di una giustificazione del trasferimento di dati personali di carattere generale, quale il diritto del pubblico di essere informato.

In terzo luogo, qualora la persona che chiede l'accesso ai documenti che contengono i dati personali abbia dimostrato la necessità del trasferimento di tali dati e l'istituzione adita abbia ritenuto che non sussistessero ragioni per presumere che tale trasferimento potesse arrecare pregiudizio agli interessi legittimi delle persone coinvolte, i dati possono essere trasferiti e, salvo che si applichi un'eccezione prevista dal regolamento n. 1049/2001 diversa da quella relativa al pregiudizio alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, il documento o i documenti che contengono i dati vengono divulgati e, pertanto, resi accessibili al pubblico.

Ne consegue che il criterio della necessità previsto all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001 deve essere interpretato restrittivamente, che la condizione della necessità del trasferimento dei dati personali implica che l'istituzione od organismo cui è stata presentata la richiesta debba valutare la necessità alla luce dello scopo perseguito dalla persona che chiede l'accesso ai documenti, il che riduce la portata della regola della mancanza di giustificazione di una domanda di accesso, che la giustificazione della necessità del trasferimento di tali dati invocata dal richiedente può essere di carattere generale e che il regolamento n. 1049/2001 non deve essere privato del suo effetto utile attraverso un'interpretazione delle disposizioni pertinenti secondo cui una divulgazione legittima non può mai perseguire lo scopo di una divulgazione completa al pubblico.

(v. punti 48, 51-54, 56, 59-61, 67, 68)

5. V. il testo della decisione.

(v. punto 80)

6. Il fatto che il richiedente l'accesso a documenti di un'istituzione abbia fatto semplicemente valere il diritto di informazione e di comunicazione al pubblico di informazioni relative al controllo delle spese pubbliche non consente di stabilire sotto quale profilo il trasferimento dei nomi dei membri di tale istituzione che beneficiano di un regime pensionistico complementare costituisca la misura più appropriata per raggiungere l'obiettivo perseguito dal richiedente, né in che modo essa sia proporzionata a tale obiettivo. Lo stesso accade per quanto riguarda l'allegazione di un dibattito già esistente su siffatto regime, che non consente di dimostrare la necessità in cui versa il richiedente di ottenere il trasferimento dei dati in cui trattasi.

Tuttavia, nel caso in cui sia dimostrata la necessità del trasferimento dei dati personali, l'istituzione o l'organismo dell'Unione cui venga presentata una domanda di accesso a documenti che contengono tali dati deve soppesare i diversi interessi delle parti coinvolte e verificare se sussistano ragioni per presumere che tale trasferimento possa arrecare pregiudizio agli interessi legittimi delle persone coinvolte, come richiesto dall'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, 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.

(v. punti 83, 84, 116, 127)

7. Nel contesto dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, allo scopo di consentire a un richiedente l'accesso a determinati documenti, detenuti da un'istituzione e riguardanti l'iscrizione di taluni suoi membri ad un regime pensionistico complementare, di conseguire il suo obiettivo di aggiornare i potenziali conflitti di interessi di tali membri, l'istituzione in parola deve procedere al trasferimento dei nomi dei membri che partecipano al regime e che erano del pari membri dell'assemblea plenaria al momento delle votazioni riguardanti tale regime e che hanno effettivamente partecipato a dette votazioni, senza limitarsi ai nomi di coloro i quali hanno partecipato agli scrutini organizzati secondo la procedura di voto per appello nominale. Infatti, a prescindere dalla procedura di voto utilizzata nelle votazioni concernenti detto regime, tutti i membri di tale istituzione che hanno effettivamente votato e che partecipavano al regime possono essere influenzati dal loro interesse personale. Al riguardo, il richiedente può legittimamente limitarsi a dimostrare che tali membri si trovavano in tale situazione a causa della loro doppia posizione di membri dell'istituzione e di partecipanti al regime. In tal contesto, l'istituzione interessata commettere un errore manifesto di valutazione considerando che la necessità del trasferimento dei nomi dei membri iscritti al regime e che hanno preso parte alle votazioni ad esso relative non è stata dimostrata.

(v. punti 103, 110, 113)

8. Nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, la nozione di conflitto di interessi, sul quale verte una domanda di accesso, non rinvia solo a una situazione in cui un funzionario pubblico abbia un interesse personale che potrebbe avere effettivamente influito sull'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni ufficiali, ma anche ad una situazione in cui l'interesse individuato possa apparire, agli occhi del pubblico, tale da influire sull'esercizio imparziale ed obiettivo delle funzioni ufficiali. Peraltro, la divulgazione di potenziali conflitti di interessi non mira solo a rivelare i casi in cui il funzionario pubblico ha esercitato le sue funzioni con l'obiettivo di soddisfare i suoi interessi personali, ma altresì ad informare il pubblico dei rischi di conflitti di interessi in capo ai funzionari pubblici, affinché questi ultimi nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali agiscano con imparzialità, dopo avere dichiarato, alla luce delle circostanze in cui si trovano, la situazione di potenziale conflitto di interessi che li riguarda e dopo avere adottato o proposto misure per risolvere o evitare tale conflitto.

(v. punti 106, 109)

9. La distinzione operata per le personalità pubbliche tra sfera pubblica e sfera privata è pertinente per stabilire il grado di tutela dei dati personali ai quali esse hanno diritto nel sistema del regolamento n. 45/2001, 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, anche se quest'ultimo non contiene alcuna disposizione in tal senso. Infatti, sarebbe del tutto inopportuno valutare allo stesso modo una domanda di trasferimento di dati personali a prescindere dall'identità dell'interessato. Dato che una personalità pubblica ha scelto di esporsi presso i terzi e, in particolare, presso i media e, attraverso questi ultimi, ad un pubblico più o meno vasto a seconda del suo ambito d'azione, occorre tenere conto di tale contesto per valutare il rischio di pregiudizio agli interessi legittimi delle personalità pubbliche nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001 e per ponderare tali interessi con la necessità del trasferimento dei dati personali richiesto.

In tale contesto, qualora una domanda formulata a norma del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, riguardi l'accesso a documenti relativi ai membri di un'istituzione che partecipano a un regime pensionistico complementare con riferimento al quale essi hanno partecipato a votazioni in seno a tale istituzione, al fine di valutare il rischio di pregiudizio agli interessi legittimi di tali membri occorre prendere in considerazione il nesso che i dati personali di cui trattasi, cioè i nomi dei membri

partecipanti al regime che hanno preso parte alle votazioni ad esso relative, presentano con il mandato di tali membri. Dato che la possibilità di partecipare al regime è aperta unicamente ai membri, i dati personali di cui trattasi fanno parte della loro sfera pubblica. Al riguardo, la circostanza che la partecipazione al regime sia facoltativa e risulti da un'adesione volontaria, oppure la circostanza che la pensione complementare sia riscossa successivamente alla scadenza del mandato non sono determinanti per far rientrare i dati di carattere personale di cui trattasi nella sfera privata dei membri. Ne consegue che, nella ponderazione degli interessi in gioco, gli interessi legittimi dei membri iscritti al regime riconducibili alla loro sfera pubblica devono essere oggetto di un livello di tutela meno elevato di quello di cui godrebbero, secondo la logica del regolamento n. 45/2001, gli interessi riconducibili alla loro sfera privata.

(v. punti 119-121, 124)

10. Nel contesto di una domanda di accesso a documenti del Parlamento europeo relativi alla partecipazione di alcuni suoi membri a un regime pensionistico complementare, domanda formulata sulla base del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, i dati personali vengono trasferiti soltanto qualora non esista alcuna ragione di presumere che tale trasferimento possa pregiudicare gli interessi legittimi delle persone di cui trattasi. Al riguardo, poiché gli interessi legittimi dei membri che appartengono a tale regime, che sono collegati alla loro sfera pubblica, sono oggetto di un livello di tutela meno elevato di quello di cui beneficerebbero, in conformità alla logica del regolamento n. 45/2001, 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, gli interessi collegati alla loro sfera privata, il minore grado di tutela dei nomi di tali membri ha l'effetto di attribuire un peso maggiore agli interessi rappresentati dall'obiettivo perseguito dal trasferimento.

In tal senso, la messa in luce dei potenziali conflitti di interessi dei membri, che è l'obiettivo del trasferimento dei dati richiesto, consente di assicurare un migliore controllo sull'operato dei membri e sul funzionamento di un'istituzione dell'Unione che rappresenta i popoli degli Stati membri, nonché di migliorare la trasparenza della sua azione. Pertanto, considerata l'importanza degli interessi in gioco, che mirano a garantire il buon funzionamento dell'Unione rafforzando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, gli interessi legittimi dei membri che partecipano al regime non possono essere pregiudicati dal trasferimento dei dati personali in questione. La ponderazione degli interessi in gioco avrebbe quindi dovuto condurre ad ammettere la trasmissione dei nomi dei membri iscritti al regime che hanno partecipato alle votazioni sullo stesso, dato che il Parlamento non può legittimamente sostenere che esista un presunzione giuridicamente vincolante a favore degli interessi legittimi delle persone alle quali si riferiscono i dati personali da trasferire. Nulla nel testo dell'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001 milita a favore del riconoscimento di tale presunzione, dato che l'esame di una domanda di trasferimento di dati personali richiede che siano ponderati gli interessi in gioco, una volta che il richiedente abbia dimostrato l'esistenza di una necessità di trasferire tali dati.

In tali circostanze, il Parlamento ha commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che la trasmissione dei nomi dei membri iscritti al regime che hanno partecipato alle votazioni sullo stesso arrecherebbe pregiudizio ai loro interessi legittimi.

(v. punti 124-127, 130)

11. V. il testo della decisione.

(v. punti 136-141)