

La tutela del dato personale alla prova dell'attività di predicazione religiosa: libertà di proselitismo o diritto alla privacy?

di Federica Danini

Title: Data protection to the proof of religious preaching activity: freedom of proselytism or right to privacy?

Keywords: Data protection; Freedom of proselytism; Directive 95/46/CE.

1. – Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia definisce la questione pregiudiziale sollevata dalla Corte amministrativa suprema finlandese (*Korkein hallinto-oikeus*) in merito alla possibilità di qualificare una comunità religiosa quale responsabile del trattamento dei dati personali raccolti dai suoi membri in occasione dell'attività di predicazione porta a porta.

In particolare, quindi, la pronuncia in oggetto verte sull'interpretazione della direttiva 95/46/CE, e, più specificamente, delle disposizioni con le quali la stessa disciplina il proprio ambito di applicazione nonché le attività e le figure relative al trattamento dei dati personali.

2. – La controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio originava dalla decisione adottata il 17 settembre 2013, con la quale la commissione finlandese per la protezione dei dati personali (nel prosieguo: la «commissione») vietava alla comunità religiosa dei Testimoni di Geova (da ora: la «comunità») di raccogliere e/o trattare dati personali nell'ambito dell'attività di predicazione porta a porta, in caso di perdurante difformità dalla normativa vigente in materia.

Durante tale attività, infatti, i membri della comunità provvedevano a raccogliere alcuni dati delle persone raggiunte – quali nome, cognome, indirizzo, e finanche opinioni religiose e situazione familiare – al fine di rendere reperibili informazioni utili per i successivi incontri e di redigere un elenco con le generalità di coloro che avevano, invece, dichiarato di non voler ricevere alcuna ulteriore comunicazione e/o visita. Ad avviso della commissione, la raccolta, concretamente effettuata dai membri evangelizzatori, veniva in realtà raccomandata dalla comunità, che divulgava periodicamente le istruzioni per la redazione degli appunti (a titolo esemplificativo, si vedano i due articoli pubblicati sull'opuscolo *“Il ministero del Regno”*, a novembre 2011 e giugno 2012) e, più in generale, coordinava e organizzava l'attività di predicazione. Secondo quanto sostenuto dalla stessa, inoltre, il trattamento dei dati personali effettuato non veniva preceduto né accompagnato da alcuna informativa, in palese difformità con le prescrizioni nazionali e comunitarie e con l'ovvia emissione del provvedimento di divieto di cui sopra.

Ne derivava un contenzioso giurisdizionale, in esito al quale il giudice di primo grado annullava la decisione del 17 settembre 2013, accogliendo l'eccezione con la quale la comunità – ricorrente – evidenziava il carattere strettamente individuale del trattamento e pertanto escluso dall'ambito di operatività della normativa in materia. Dinanzi a tale pronuncia, il garante per la protezione dei dati personali finlandese adiva la Corte amministrativa suprema, al fine di ottenere l'annullamento della sentenza impugnata, evidenziando come i membri e la comunità risultassero, invero, solidalmente responsabili del trattamento dei dati personali raccolti e conservati in appositi archivi, e quindi come gli stessi fossero tenuti al puntuale rispetto della normativa in materia di *privacy*.

In esito ad un complesso ragionamento argomentativo teso alla comparazione delle tesi illustrate dalle parti in causa, il Korkein hallinto-oikeus decideva di sospendere il giudizio e di adire la Corte di Giustizia al fine di ottenere alcune delucidazioni interpretative in merito alle disposizioni della direttiva 95/46/CE rilevanti nel caso di specie. Più propriamente, la Corte amministrativa domandava al Giudice di Lussemburgo:

- se l'articolo 3, paragrafo 2, primo e secondo trattino, della stessa fosse da interpretare nel senso di ritenere escluso dal campo di applicazione della direttiva il trattamento di dati personali effettuato dai membri di una comunità religiosa nell'ambito della predicazione porta a porta, ed in relazione a ciò che importanza rivestisse la circostanza che l'evangelizzazione fosse contestualmente frutto dell'organizzazione della comunità e delle congregazioni, da una parte, e pratica religiosa individuale dei singoli membri, dall'altra;

- se la nozione di "archivio" dettata dall'art. 2, lett. c), della direttiva, fosse da interpretare nel senso di ricondurre sotto la stessa anche l'insieme di dati personali (nome, indirizzo ed altre informazioni) raccolti in modo non automatizzato nell'ambito della predetta attività di predicazione porta a porta;

- se la nozione di "responsabile del trattamento" ex art. 2, lett. d), della direttiva, quale "*persona fisica o giuridica [...] o qualsiasi altro organismo che, da solo o insieme ad altri, determina le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali [...]*" fosse da interpretare nel senso di qualificare come tale anche una comunità religiosa che organizzi un'attività nell'ambito della quale i suoi membri raccolgano dati personali, accessibili poi in seguito solo da questi ultimi (tenendo anche in debita considerazione che spetta alla stessa comunità – tra l'altro – la ripartizione del raggio d'azione dei predicatori, il monitoraggio dell'attività di predicazione, nonché la tenuta del c.d. "registro delle opposizioni");

- ed infine, se il suddetto art. 2, lett. d), della direttiva fosse da interpretare nel senso che una comunità religiosa possa essere qualificata come responsabile del trattamento qualora svolga un ruolo effettivo nel dirigere l'attività dei suoi membri, ovvero se – ai fini di detta qualificazione – sia altresì necessario che la stessa adotti misure specifiche, quali conferimenti di incarichi o istruzioni idonee a guidare la raccolta dei dati.

3. – In via preliminare occorre precisare il quadro normativo di riferimento, così come definito dalla direttiva 95/46/CE.

Orbene, la tutela dei dati personali prevista dalla sopracitata direttiva trova applicazione in tutti quei casi in cui le attività del responsabile del trattamento – e cioè di colui che determina le finalità e gli strumenti del trattamento dei dati personali (art. 2, lett. d) - rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (considerando n. 12), sicché i trattamenti da esso effettuati vengono regolati dalla stessa anche se meramente manuali, a condizione che i dati così raccolti siano conservati in archivi strutturati, idonei a consentirne un facile accesso futuro (considerando n. 27). Esulano, invece, dal campo di applicazione della direttiva 95/46/CE, tra gli altri: a) le attività previste dai titoli V e VI del Trattato sull'Unione Europea e comunque i trattamenti aventi ad oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello stato e le attività dello Stato in materia di diritto penale (art. 3, par. 2, primo trattino); b) i trattamenti effettuati da una persona fisica per

l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico (art. 3, par. 2, primo trattino).

Ciò posto, l'art. 8 della direttiva 95/46/CE introduce l'obbligo per gli Stati membri di vietare ogni qualsivoglia trattamento avente ad oggetto – tra gli altri – dati personali idonei a rivelare le convinzioni religiose delle persone, fatti salvi i casi in cui “*il trattamento sia effettuato, con garanzie adeguate, da una fondazione, un'associazione o qualsiasi altro organismo che non persegua scopi di lucro e rivesta carattere politico, filosofico, religioso o sindacale, nell'ambito del suo scopo lecito e a condizione che riguardi unicamente i suoi membri o le persone che abbiano contatti regolari con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo del suo oggetto e che i dati non vengano comunicati a terzi senza il consenso delle persone interessate*”.

La direttiva 95/46/CE è stata trasposta nell'ordinamento finlandese con la legge (Henkilötietolaki) n. 523 del 1999 che, quantomeno con riferimento alle disposizioni sopra indicate, non propone alcuna integrazione particolarmente rilevante a quanto già disposto dalla normativa comunitaria.

4. – Tutto ciò premesso, occorre ora ripercorrere le parti più salienti della decisione pronunciata dalla Corte di Giustizia sulle questioni poste dal giudice del rinvio.

5. – Per evidenti esigenze di logicità e chiarezza, la Corte affronta in primo luogo la questione relativa al campo di applicazione della direttiva 95/46/CE e, più specificamente, all'applicabilità della stessa al trattamento di dati personali effettuato in occasione di un'attività di predicazione porta a porta.

In particolare, la Corte esclude che debba ritenersi che tale attività di proselitismo rientri nei casi di cui all'art. 3, par. 2, primo e secondo trattino. La disposizione *de qua*, ad avviso della CGUE, sarebbe da interpretare, infatti, in maniera restrittiva, posta la finalità della direttiva di garantire un elevato livello di tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, ed in particolare della loro vita privata, riguardo al trattamento dei dati personali (sentenze del 13 maggio 2014, *Google Spain e Google*, C-131/12, punto 66, e del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, punto 26).

Ne deriva quindi, che secondo la pronuncia in commento, le attività indicate a titolo esemplificativo dall'art. 3, par. 2, primo trattino, della direttiva devono essere intese quali attività proprie degli Stati o delle autorità statali, estranee all'attività dei singoli e capaci di trovare applicazione solo con riferimento a quelle ipotesi non espressamente previste, ma ascritte ed ascrivibili alle categorie richiamate (sentenze del 6 novembre 2003, *Lindqvist*, C-101/01, punti 43 e 44; del 16 dicembre 2008, *Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia*, C-73/07, punto 41, nonché del 27 settembre 2017, *Puškar*, C-73/16, punti 36 e 37). È da escludere, quindi, che la raccolta di dati personali effettuata nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta – tipicamente svolta dai singoli – sia riconducibile alla suddetta disposizione, e pertanto ai casi di non applicabilità da essa previsti.

Allo stesso modo, la Corte, è orientata nel senso di ritenere non configurabile, nel caso di specie, l'ipotesi di cui al secondo trattino dell'art 3, par. 2, della direttiva. In tal senso, infatti, con la decisione che si commenta, viene specificato come l'espressione il «*carattere esclusivamente personale o domestico*», di cui alla stessa disposizione, debba essere valutato con riferimento all'attività del soggetto che effettua il trattamento, e non già di quello titolare dei dati personali raccolti. È pertanto pacifico, secondo la CGUE, che l'attività di predicazione porta a porta oggetto del caso di specie abbia la finalità di diffondere il credo della comunità dei Testimoni di Geova presso persone estranee alla cerchia familiare dei membri predicatori e, pertanto, sia proiettata all'esterno della sfera privata e domestica degli stessi, con l'ovvia assoggettabilità del trattamento dei dati ad essa connesso alla direttiva 95/46/CE. L'applicabilità della suddetta normativa, sempre ad avviso della Corte, dev'essere parimenti desunta dalla circostanza, allegata dal giudice del rinvio, secondo la quale alcuni dei dati così raccolti vengono resi accessibili ad un

numero illimitato di soggetti, in quanto trasmessi dai singoli membri alle congregazioni della comunità, che conservano poi gli elenchi – formati con i dati stessi – dei soggetti che non desiderano ricevere più alcuna comunicazione e/o visita.

In conclusione, quindi, la CGUE ammette che il trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta non rientri né nelle ipotesi di esclusione di cui all'art. 3, par. 2, primo trattino, della direttiva 95/46/CE, né tantomeno nei casi di cui al secondo trattino della medesima disposizione, con l'ovvia riconducibilità dell'attività nel campo di applicazione della direttiva stessa.

6. – Premesso quanto sinora riportato, la Corte di Giustizia passa ad affrontare la seconda questione posta dal giudice del rinvio, relativa all'interpretazione del combinato disposto degli artt. 3, par. 1, e 2, lett. c), della direttiva, secondo il quale «*le disposizioni della [...] direttiva si applicano [...] al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi*», e cioè in «*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*». In particolare, ciò che si chiede è se la nozione di archivio così dettata dall'art. 2, lett. c), debba essere interpretata nel senso di qualificare lo stesso come insieme di dati raccolti in schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca – come richiesto dalla normativa finlandese di recepimento – ovvero se sia sufficiente – ai fini dell'applicabilità della direttiva, che gli stessi siano raccolti con una medesima finalità e siano conservati in modo tale da essere facilmente reperibili per gli usi futuri.

In considerazione delle predette esigenze di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone e di necessità di evitare ogni qualsivoglia meccanismo elusivo della stessa, la Corte esclude la possibilità di ravvisare ulteriori requisiti attinenti alla modalità e/o alla forma con le quali debba essere strutturato un archivio, qualora le stesse non siano già espressamente previste dalla dedicata disposizione definitoria. Nell'ottica di assicurare il massimo livello di protezione, fra gli altri, del diritto alla *privacy* degli individui, secondo la decisione in commento, è necessario optare per un'interpretazione estensiva della nozione di «archivio» fornita dalla direttiva, sicché è sufficiente che lo stesso sia strutturato secondo criteri specifici idonei a consentire che i dati personali siano facilmente individuabili, a nulla rilevando, di contro, l'esistenza di schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca.

Sulla scorta di tale affermazione, la Corte qualifica, quindi, in termini di «archivio» la raccolta strutturata di dati personali effettuata dai membri predicatori, in quanto condotta a titolo di promemoria, sulla base di una ripartizione geografica di riferimento (i membri della comunità vengono, difatti, solitamente suddivisi per aree di competenza territoriale) e per il fine comune di agevolare le visite successive e di redigere il “registro delle opposizioni”. In considerazione di tali connotazioni e dell'irrelevanza dei criteri di strutturazione concretamente adottati, la CGUE afferma, pertanto, che l'insieme dei dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, contenenti nomi, indirizzi e altre informazioni dei soggetti contattati, debba essere qualificato come «archivio» ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 95/46/UE, allorché tali dati sono strutturati secondo criteri specifici che ne garantiscono una facile accessibilità ed individuazione, a nulla rilevando che lo stesso comprenda anche schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca.

7. – Accertata l'applicabilità della direttiva 95/46/CE, la Corte assume una chiara posizione sulle ultime questioni poste dal giudice del rinvio, relative alla possibilità di interpretare l'art. 2, lett. d), della medesima direttiva nel senso di qualificare come «responsabile del trattamento» anche una comunità religiosa che organizza un'attività di predicazione nel cui contesto vengano raccolti dati personali accessibili solo ai predicatori. Ai fini di tale qualificazione, ci si chiede quindi se debbano sussistere atti specifici adottati

dalla comunità – come ad esempio istruzioni scritte – ovvero se sia sufficiente che detta comunità diriga effettivamente l'attività dei suoi membri.

Ponendosi in conformità con un orientamento già ampiamente espresso, la Grande Sezione preliminarmente precisa come la nozione di «responsabile del trattamento» non rinvii necessariamente ad una persona fisica o giuridica, ben potendo riguardare anche più soggetti partecipanti a fasi diverse del trattamento, eventualmente soggetti a responsabilità differenti, e non necessariamente aventi pari possibilità di accesso ai dati raccolti (sentenza del 5 giugno 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, punto 29). In tale senso l'elemento connotante la nozione di cui all'art. 2, lett d), della direttiva sembra essere esclusivamente la partecipazione dell'asserito responsabile alla determinazione delle finalità e delle modalità del trattamento, a nulla rilevando che le stesse siano oggetto di istruzioni scritte o incarichi da parte del responsabile stesso.

Ne deriva che, nel caso in esame, è possibile – secondo la Corte di Giustizia – qualificare la comunità quale responsabile del trattamento dei dati effettuato dai membri durante la predicazione porta a porta. È pur vero, infatti, che il proselitismo rappresenta una forma di azione essenziale per la comunità, che infatti si occupa di organizzare, coordinare e sostenere puntualmente la stessa, spingendosi finanche a redigere un elenco di soggetti che hanno dichiarato di non volere ricevere alcuna ulteriore comunicazione. Tali circostanze, ad avviso della Grande Camera, risultano di per sé sufficienti a qualificare la comunità quale responsabile del trattamento, a nulla rilevando l'impossibilità della medesima di accedere ai dati diversi da quelli contenuti nel registro delle opposizioni.

8. – Nel pronunciarsi in via pregiudiziale, la Corte di Giustizia ha affrontato, seppur sottotraccia, il delicato problema relativo al bilanciamento tra protezione dei dati personali, da una parte, e libertà di predicazione, quale corollario della più ampia libertà religiosa, dall'altra. Invero, con riferimento alla *privacy*, è pacificamente ammesso dalla stessa giurisprudenza dei Giudici di Lussemburgo, che le disposizioni di cui alla direttiva 95/46/CE debbano essere interpretate alla luce dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (da ora: la "Carta"), sicché risulta assolutamente legittimo un contemperamento tra gli stessi in ossequio al principio di proporzionalità. Tale possibilità è infatti oggi oggetto di una concreta previsione normativa, di cui al Regolamento (UE) n. 2016/679 (c.d. GDPR), in virtù della quale il diritto alla protezione dei dati personali è posto a tutela dell'individuo, senza che però ciò determini una prerogativa assoluta, permanendo di fatto la necessità di considerare il medesimo in relazione alla sua funzione sociale. In considerazione di ciò non sembra che la tutela della libertà di predicazione, e più ampiamente della libertà religiosa, sfugga ad un eventuale bilanciamento con la tutela della *privacy*, nell'ambito del quale all'art. 10 della Carta devono essere riconosciuti significato e portata identici a quelli della corrispondente disposizione CEDU (art. 52, par. 3, Carta). In tal senso è bene precisare come l'art. 9 della Convenzione riconosca e garantisca la libertà di manifestazione del pensiero, di coscienza e di religione, intesa finanche come libertà negativa dell'individuo di cambiare religione o di non aderire ad alcuna (Corte EDU, 21 febbraio 2008, *Alexandridis c. Grecia*, §.32 e giurisprudenza citata; Corte EDU, 24 febbraio 1998, *Larissis e a. c. Grecia*, §.45; Corte EDU, 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, §.31). A tale accezione dev'essere necessariamente affiancata l'interpretazione fornita dalla Corte EDU della libertà religiosa, intesa sia con riferimento al proprio foro intero sia come libertà di manifestare il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o nella stretta cerchia di altri fedeli. In tal senso – come anche affermato dall'Avvocato generale nelle conclusioni di cui alla decisione in commento - non sembra che l'attività di predicazione possa assurgere ad indebita lesione del diritto altrui di non aderire ad alcuna religiosa, quanto più propriamente pare doversi considerare come strettamente funzionale alla libertà di ciascun individuo di cambiare fede. Ne deriva che, nel caso di specie, l'attività posta in essere risulta con ogni evidenza legittima e suscettibile di essere parte di un bilanciamento con il contrapposto diritto alla *privacy*, come anche affermato dall'art. 9, par.

2, della stessa CEDU. La libertà di una comunità religiosa e dei suoi membri di tentare di persuadere il prossimo ad aderire alla propria confessione rappresenta, infatti, il fine principale degli stessi, idoneo ad essere legittimamente perseguito anche attraverso la raccolta di dati personali tesi ad agevolare i successivi contatti. Ciò posto, tuttavia, il trattamento così effettuato deve necessariamente essere improntato all'osservanza della disciplina di cui alla direttiva 95/46/CE, prima, e del regolamento (UE) n. 2016/679, adesso.

Proprio con riferimento alla nuova disciplina definita dal GDPR, emergono tuttavia alcuni profili controversi. In altri termini ciò di cui si dubita è la possibilità di applicare quanto affermato dalla Corte di Giustizia con la sentenza in commento anche ad un eventuale trattamento di dati personali effettuato dai membri di una comunità religiosa e dalla comunità stessa nell'ambito dell'attività di predicazione rispettivamente effettuata e gestita dagli stessi. Fatto salvo quanto stabilito in merito all'applicabilità della disciplina eurounitaria al caso *de quo*, permangono alcune perplessità in merito alla funzione rivestita dai membri e dalla comunità. Premesso che, nel caso, si tratterebbe di titolari ex art. 4, n. 7, del GDPR, si pone un problema relativamente alla possibilità di individuare anche in vigenza di tale normativa due contitolari del trattamento. L'art. 26 del regolamento prevede, infatti, l'obbligo a capo dei contitolari di dotarsi di un accordo - messo a disposizione degli interessati - teso a determinare in maniera chiara e trasparente il riparto delle responsabilità rispetto agli obblighi della normativa, ivi inclusi i doveri informativi. Tale suddivisione dei ruoli risulterebbe indubbiamente funzionale non solo a garantire i diritti degli interessati, ma anche ad individuare la titolarità dei doveri di *accountability*, *privacy by design* e *by default*, e le relative ipotesi di responsabilità in caso di difformità dalle prescrizioni regolamentari ovvero in caso di *data breach*. A ciò si aggiunga, peraltro, che l'art. 9 del GDPR prescrive un generale divieto di trattamento dei dati c.d. avanti natura particolare, fra i quali figurano altresì quelli idonei a rivelare le convinzioni religiose degli interessati, fatti salvi i casi in cui - tra gli altri - "*il trattamento è effettuato, nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegue finalità [...] religiose a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato*" (art. 9, par. 2, lett. d). Alla luce di queste osservazioni vien quindi da chiedersi se, in forza delle disposizioni del GDPR, i membri di una comunità religiosa e la comunità stessa, previamente definiti responsabili del medesimo trattamento ex art. 2, lett. d), della direttiva 95/46/CE, possano essere considerati contitolari del trattamento ai sensi del nuovo regolamento anche in assenza di un accordo, reso noto ai terzi, atto a ripartire le ipotesi di responsabilità, ovvero se sussistano qualifiche differenti. Ciò posto, ci si interroga ulteriormente sulla possibilità di interpretare l'art. 9, par. 2, lett. d), nel senso di consentire ai membri predicatori di una comunità religiosa di raccogliere e trattare dati particolari degli interessati (convinzioni religiose) nell'ambito della propria predicazione porta a porta, ovvero se per tale trattamento risulti quantomeno necessario il previo consenso di questi ultimi.

Con riferimento a tali profili occorrerà attendere le nuove pronunce della Corte di Giustizia in merito alla disciplina disegnata con il regolamento (UE) n. 2016/679.