

Causa C-222/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

27 maggio 2020

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunale amministrativo di Wiesbaden, Germania)

Data della decisione di rinvio:

15 maggio 2020

Ricorrente:

OC

Resistente:

Repubblica federale di Germania

Oggetto del procedimento principale

Liceità del trasferimento dei dati relativi ai passeggeri

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se gli articoli 21 e 67, paragrafo 2, TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostino ad una normativa nazionale la quale, applicando la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU UE del 4 maggio 2016, L 119, pag. 132; in prosieguo: la

«direttiva PNR») anche per i voli intra-UE, preveda che le imprese di trasporto aereo trasferiscano codici di prenotazione completi di tutti i passeggeri, senza eccezioni, alle unità d'informazione sui passeggeri stabilite dagli Stati membri, e che tali dati debbano essere memorizzati senza alcun motivo diverso dalla prenotazione di un viaggio aereo, utilizzati a fini di raffronto rispetto a banche dati e modelli, e successivamente conservati [nel caso in esame: l'articolo 2, paragrafo 3, del Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (legge sul trattamento dei dati dei passeggeri in attuazione della direttiva (UE) 2016/681] del 6 giugno 2017 (BGBl. I, pag. 1484), come modificato dall'articolo 2 della legge del 6 giugno 2017 (BGBl. I, pag. 1484); in prosieguo: il «FlugDaG»).

2. Se dagli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali discenda che le norme nazionali di trasposizione (nel caso in esame: articolo 4, paragrafo 1, del FlugDaG) dell'articolo 3, punto 9, in combinato disposto con l'allegato II della direttiva PNR debbano elencare in modo esaustivo ed efficace le norme penali applicabili a livello nazionale alle quali si riferiscono i reati di cui alla direttiva PNR.
3. Se gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali debbano essere interpretati nel senso che ostino ad una normativa nazionale di uno Stato membro (nel caso in esame: articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG) la quale consenta alle autorità dello Stato membro medesimo, nell'esercizio delle loro funzioni di repressione penale, di trattare i dati PNR trasferiti anche per finalità diverse da quelle di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati di terrorismo e di reati gravi, nel caso in cui i riscontri, anche alla luce di ulteriori informazioni, inducano il fondato sospetto di altro specifico reato.
4. Se la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva PNR, la quale consente che una normativa nazionale disponga l'applicazione della direttiva PNR anche ai voli intra-UE (nel caso in esame: articolo 2, paragrafo 3, del FlugDaG) con conseguente duplice registrazione intraeuropea dei dati PNR (paese di partenza e paese di destinazione registrano i dati PNR), sia compatibile con gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali, alla luce del principio della minimizzazione dei dati.
5. Nell'ipotesi in cui la direttiva PNR non violi norme di rango superiore (v. Verwaltungsgericht Wiesbaden [Tribunale amministrativo di Wiesbaden, Germania], ordinanza del 13 maggio 2020, numero di ruolo 6 K 805/19.WI) e sia pertanto applicabile:
 - a) Se l'articolo 7, paragrafi 4 e 5, della direttiva PNR debba essere interpretato nel senso che osti ad una normativa nazionale di uno Stato membro (nel caso in esame: articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG), la quale consenta alle autorità dello Stato membro interessato, nell'esercizio delle loro funzioni di

repressione penale, di trattare i dati PNR trasferiti anche per finalità diverse da quelle di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati di terrorismo e di reati gravi, nel caso in cui i riscontri, anche unitamente ad ulteriori informazioni, inducano il fondato sospetto di altro specifico reato (la cosiddetta «cattura collaterale»).

- b) Se la prassi di uno Stato membro di inserire nell'elenco delle autorità competenti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva PNR un'autorità (nel caso in esame: il Bundesamt für Verfassungsschutz [ufficio federale tedesco per la protezione della Costituzione]), la quale, in base alla normativa nazionale (nel caso in esame: articolo 5, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, del Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz [legge sulla cooperazione del governo federale e dei Länder in materia di protezione della Costituzione e sull'Ufficio federale per la protezione della Costituzione]), sia sprovvista di poteri di polizia per effetto di un principio di separazione di diritto interno, sia compatibile con l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva PNR.

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), articoli 7, 8 e 52

Articoli 21 e 67 TFUE

Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU 2016, L 119, pag. 132)

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 delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89)

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1).

Disposizioni nazionali pertinenti

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 [legge sul trattamento dei dati dei passeggeri in attuazione della direttiva (UE) 2016/681; in prosieguo: il «FlugDaG»]

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (legge sulla cooperazione del governo federale e dei Länder in materia di protezione della Costituzione e sull'Ufficio federale per la protezione della Costituzione; in prosieguo: il «BVerfSchG»), articoli 3, 5 e 8

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 In data 10 giugno 2017 entrava in vigore il FlugDaG, recante trasposizione nell'ordinamento tedesco della direttiva 2016/681. Detta direttiva disciplina il trasferimento dei dati PNR riguardanti i voli in partenza da Stati membri dell'Unione europea verso paesi terzi e da paesi terzi verso gli Stati membri dell'Unione, nonché il trattamento di tali dati.
- 2 L'articolo 4 della direttiva 2016/681 contempla l'obbligo per gli Stati membri di istituire le cosiddette unità d'informazione sui passeggeri (in prosieguo: le «UIP»), le quali sono responsabili della raccolta dei dati PNR presso i vettori aerei, di conservare, trattare e trasferire tali dati alle autorità competenti, nonché di scambiare i dati PNR e i risultati del loro trattamento. In forza dell'articolo 8 in combinato disposto con l'allegato I della direttiva medesima, gli Stati membri sono tenuti ad obbligare tutti i vettori aerei a trasferire un insieme definito di dati PNR alle UIP dello Stato membro nel cui territorio atterrino o dal cui territorio partano i voli. Ai sensi del successivo articolo 9, gli Stati membri possono richiedere e trasmettere reciprocamente i dati PNR. Alle condizioni di cui all'articolo 11, è possibile anche il trasferimento dei dati verso paesi terzi. L'articolo 6 della direttiva medesima disciplina il trattamento dei dati, che deve essere effettuato, in particolare, mediante il confronto automatizzato rispetto a banche dati e criteri prestabiliti (denominati «modelli» nel FlugDaG).
- 3 Il ricorrente è un cittadino italiano residente a Bruxelles (Belgio). Questi viaggiava con un volo di andata e ritorno da Bruxelles a Berlino (Germania) rispettivamente il 2 e il 5 novembre 2019. Egli chiede che sia dichiarata l'illegittimità del trattamento dei suoi dati PNR relativi a tali voli e che i dati stessi siano cancellati.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 4 Ai fini della decisione della controversia principale è rilevante acclarare se la direttiva 2016/681 violi, in tutto o in parte, il Trattato FUE ovvero la Carta. In caso affermativo, il FlugDaG, quale legge di trasposizione, non sarebbe

applicabile, cosicché non sarebbe consentito il trattamento dei dati in questione e il ricorrente avrebbe diritto alla cancellazione.

Sulla prima questione: libera circolazione delle persone ai sensi dell'articolo 21 TFUE

- 5 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2016/681 impone alle imprese di trasporto aereo di trasferire i dati PNR di tutti i passeggeri, senza eccezioni, per ogni singolo volo verso paesi terzi alle UIP degli Stati membri, presso le quali i dati sono soggetti a trattamento automatizzato e conservati per cinque anni. L'articolo 2, paragrafo 1, di detta direttiva contiene una clausola di salvaguardia la quale consente agli Stati membri di applicare la direttiva anche ai voli intra-UE. In forza del suo successivo paragrafo 2, in tal caso tutte le disposizioni della direttiva si applicano ai voli intra-UE come se fossero voli extra-UE.
- 6 La Germania ha fatto uso di detta facoltà mediante l'articolo 2, paragrafo 3, del FlugDaG, secondo cui devono essere trasferiti i dati PNR relativi a tutti i voli del traffico di linea, charter e aerotaxi, che non abbiano scopi militari in partenza dalla Repubblica federale di Germania, atterrando in un altro Stato, ovvero in partenza da un altro Stato e atterrino o facciano scalo nella Repubblica federale di Germania. A tal riguardo, a tutti i voli intra-UE in partenza e in arrivo in Germania si applicano, per effetto della normativa tedesca, le stesse disposizioni vigenti per i voli verso paesi terzi.
- 7 Il trattamento dei dati non richiede un motivo specifico, quale la presenza di indizi concreti di una connessione con il terrorismo internazionale o con la criminalità organizzata. Ciò implica che centinaia di miliardi di dati vengano trattati e conservati in tempi brevi. L'«immagazzinamento» dei dati dei passeggeri incide quindi evidentemente sui diritti fondamentali di una vastissima parte dell'intera popolazione europea.
- 8 I dati da trasferire, specificati dall'articolo 2, paragrafo 2, del FlugDaG, hanno una portata molto ampia e comprendono, oltre ai nominativi e agli indirizzi dei passeggeri, e all'itinerario completo, anche informazioni sui loro bagagli, sui compagni di viaggio, su tutte le modalità di pagamento, nonché non meglio definite «osservazioni generali». Dall'insieme di tali dati possono desumersi indicazioni molto precise con riguardo alla vita privata e professionale degli interessati. Da essi si evincono, infatti, l'identità del viaggiatore e dei suoi compagni di viaggio, le date e l'itinerario del viaggio, i mezzi di pagamento utilizzati, gli estremi forniti, nonché il fatto che l'interessato abbia viaggiato con bagagli leggeri ovvero pesanti. Il campo di testo libero delle «osservazioni generali» può essere utilizzato per ottenere ulteriori dati, la cui portata non è affatto chiara.
- 9 Questo Collegio ritiene che il trattamento e la conservazione dei dati PNR siano analoghi all'immagazzinamento dei dati nel settore delle telecomunicazioni. A tal riguardo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea (in prosieguo : la «Corte») ha

affermato che esso costituisce un'ingerenza nella sfera degli articoli 7 e 8 della Carta di vasta portata e di particolare gravità. In effetti, la conservazione massiccia e immotivata di grandi quantità di dati, la quale consente deduzioni in ordine alla vita privata e professionale degli interessati, è in grado di ingenerare in essi una sensazione di costante sorveglianza (sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e a.*, C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 37).

- 10 Già in tale primo procedimento vertente sull'immagazzinamento dei dati, l'allora giudice del rinvio, la High Court (Alta Corte, Irlanda), aveva sollevato la questione della compatibilità della direttiva 2006/24/CE con il diritto dei cittadini di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri sancito dall'articolo 21 TFUE (sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e a.*, C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 18). La Corte, avendo annullato in precedenza la direttiva per violazione degli articoli 7 e 8 della Carta, ha soprasseduto dall'esame della questione sollevata dalla High Court (Alta Corte, Irlanda) relativa all'articolo 21 TFUE (sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e a.*, C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 72).
- 11 Nel senso di una violazione dell'articolo 21 TFUE conseguente al trattamento esteso dei dati PNR depone la circostanza che tale trattamento può ingenerare negli interessati la sensazione di essere oggetto di sorveglianza. È pur vero che il trattamento dei dati PNR non vieta né limita direttamente il soggiorno o la circolazione sul territorio degli Stati membri. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte riconosce che anche le restrizioni indirette dell'articolo 21 TFUE devono essere giustificate (v. sentenze del 13 giugno 2019, *Topfit e Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, punto 47, e del 2 giugno 2016, *Bogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401, punto 37). Può ritenersi che la sensazione di essere oggetto di costante sorveglianza statale induca molti cittadini a non fare alcun uso, ovvero soltanto un uso limitato, dei propri diritti fondamentali dell'Unione, quale il diritto di circolare e soggiornare liberamente. Sussiste pertanto una violazione indiretta dell'articolo 21 TFUE.
- 12 Questo Collegio nutre seri dubbi in merito alla giustificazione di tale ingerenza. L'obiettivo perseguito dalla direttiva 2016/681 di combattere il terrorismo e i gravi reati costituisce, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, una finalità di interesse generale e quindi legittima (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 139). Tuttavia, misure restrittive di una libertà fondamentale, come quella di cui all'articolo 21 TFUE, possono essere giustificate da considerazioni oggettive solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive (sentenza del 6 settembre 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 38).
- 13 Quanto al carattere necessario, non è affatto certo che le ingerenze derivanti dal trattamento dei dati PNR non possano essere effettuate mediante misure meno restrittive. Questo Collegio ritiene che la raccolta e la conservazione di dati molto dettagliati di tutti i passeggeri, senza eccezioni, per un periodo di cinque anni,

nonché il confronto automatizzato dei dati PNR rispetto a banche dati e criteri prestabiliti (cosiddetti modelli) non siano proporzionati all'obiettivo perseguito.

- 14 Ciò risulta anzitutto dal fatto che, secondo l'argomento della resistente, il trattamento dei dati PNR appare scarsamente efficace. La resistente ha dichiarato di aver trattato un totale di 31 617 068 set di dati dei passeggeri dal momento dell'attivazione del sistema fino al 19 agosto 2019. Sulla base di tali dati, si è potuto procedere in 514 casi a ricerche con esito positivo. Nello specifico si trattava di 57 arresti, 10 controlli a campione, 66 controlli in incognito e 381 accertamenti sul luogo di soggiorno. I controlli e gli accertamenti costituiscono misure meramente preliminari e non sono immediatamente diretti a prevenire o perseguire i reati di cui alla direttiva 2016/681. Tuttavia, questo Collegio ritiene che le ingerenze nei diritti fondamentali connesse al trattamento dei dati PNR al fine di porre in atto tali misure preliminari, non siano proporzionate. Inoltre, il fatto che, in ultima analisi, figurino solo 57 casi di intervento effettivo solleva dubbi sull'adequatezza complessiva del trattamento dei dati PNR per raggiungere gli obiettivi della direttiva 2016/681.
- 15 Inoltre, anche la compatibilità del trattamento dei dati PNR con l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE è dubbia. In base a tale disposizione, l'Unione deve garantire che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne. Il legislatore dell'Unione ha trasposto tale principio con l'adozione del regolamento (CE) n. 562/2006 (sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 66). Tale regolamento è stato abrogato con l'adozione del regolamento 2016/399, a norma del cui articolo 22 le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ai sensi del successivo articolo 23, l'assenza del controllo di frontiera non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera. Ai sensi dell'articolo 2, punto 11, del regolamento medesimo, le verifiche di frontiera sono le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo.
- 16 Tuttavia, questo Collegio ritiene che il trattamento dei dati PNR sia equivalente alle verifiche di frontiera. Infatti, tale trattamento comporta il confronto automatizzato dei dati PNR di tutti i passeggeri e di terzi interessati rispetto a banche dati e criteri prestabiliti. Tutte le persone che entrano in un paese dell'Unione Europea sono quindi soggette ad un controllo automatizzato, indipendentemente da eventuali sospetti concreti o particolari circostanze del singolo caso. Sulla base di tali controlli, può essere impedito l'ingresso di soggetti che figurano, ad esempio, in un elenco di ricercati nello Stato membro dell'Unione europea interessato.

- 17 Va altresì tenuto conto della giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 21, lettera a), seconda frase, del precedente regolamento n. 562/2006, corrispondente all'attuale articolo 23, lettera a), seconda frase, del regolamento 2016/399, secondo cui gli indizi ivi elencati costituiscono altrettante indicazioni dell'esistenza di un effetto equivalente alle verifiche di frontiera (sentenza del 13 dicembre 2018, *Touring Tours und Travel e Sociedad de transportes*, C-412/17 e C-474/17, EU:C:2018:1005, punto 54). Tali indizi ovvero indicazioni sussistono almeno nella misura in cui il trattamento dei dati PNR dev'essere effettuato non solo sulla base di controlli a campione, ma in via generale per tutti i passeggeri. Pertanto, il trattamento, quantomeno nei limiti in cui riguarda il confronto dei dati PNR rispetto alle banche dati, non si basa su informazioni ed esperienze generali di polizia su possibili minacce alla sicurezza pubblica, poiché viene effettuato in assenza di sospetti.

Sulla seconda questione: elenco dei reati

- 18 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del FlugDaG, l'UIP tedesca tratta i dati PNR trasferiti dalle imprese di trasporto aereo e li confronta rispetto a banche dati e modelli al fine di identificare le persone per le quali esistono indizi concreti che abbiano commesso o possano commettere un reato, menzionato in un elenco allegato.
- 19 Tale trattamento dei dati PNR costituisce, per gli interessati, un'ingerenza nella sfera degli articoli 7 e 8 della Carta. Il diritto fondamentale al rispetto della vita privata, garantito dall'articolo 7 della Carta, è riferito ad ogni informazione relativa a una persona fisica identificata o identificabile (v. sentenza del 9 novembre 2010, *Volker e Markus Schecke e Eifert*, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 52). Inoltre, i trattamenti dei dati PNR contemplati dal FlugDaG rientrano anche nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 della Carta a motivo del fatto che essi costituiscono trattamenti dei dati di carattere personale ai sensi di tale articolo e devono, di conseguenza, necessariamente soddisfare gli obblighi di protezione dei dati previsti a detto articolo (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:592, punto 123).
- 20 Secondo la giurisprudenza della Corte, la comunicazione di dati personali a un terzo, quale un'autorità pubblica, costituisce un'ingerenza nel diritto fondamentale sancito all'articolo 7 della Carta indipendentemente dall'uso ulteriore delle informazioni comunicate. Lo stesso vale per la conservazione dei dati personali nonché per l'accesso agli stessi ai fini del loro uso da parte delle autorità pubbliche. A tal riguardo, poco importa che le informazioni relative alla vita privata di cui trattasi abbiano o meno un carattere sensibile o che gli interessati abbiano o meno subito eventuali inconvenienti in seguito a tale ingerenza (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 124). Lo stesso vale per l'articolo 8 della Carta con riguardo al trattamento dei dati personali (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 126).

- 21 Sebbene i diritti sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta non appaiano prerogative assolute, essi vanno però considerati alla luce della loro funzione sociale (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 136). Una limitazione di tali diritti può essere consentita per raggiungere gli obiettivi di interesse generale, i quali consistono anche nella lotta al terrorismo e ai reati gravi, cioè le finalità dichiarate della direttiva traspunta tramite il FlugDaG. Tuttavia, le ingerenze nei diritti fondamentali devono essere idonee e necessarie al conseguimento degli obiettivi stessi e non devono rivelarsi sproporzionate in senso stretto. Inoltre, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 138).
- 22 Il principio di proporzionalità esige, secondo costante giurisprudenza della Corte, che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare gli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi stessi (sentenza dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a., C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 46). Per quel che riguarda il rispetto della vita privata, la protezione di tale diritto fondamentale, secondo costante giurisprudenza della Corte, richiede in ogni caso che le deroghe e le restrizioni alla tutela dei dati personali debbano operare entro i limiti dello stretto necessario (sentenza dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a., C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 52).
- 23 Per soddisfare tale requisito, la normativa da cui deriva l'ingerenza in questione deve prevedere norme chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione della misura. Inoltre deve imporre requisiti minimi in modo che le persone i cui dati sono stati trasferiti dispongano di garanzie sufficienti che consentano di proteggere efficacemente i loro dati personali contro il rischio di abusi. Essa deve in particolare indicare in quali circostanze e a quali condizioni una misura che prevede il trattamento di tali dati possa essere adottata, garantendo così che l'ingerenza sia limitata allo stretto necessario. La necessità di disporre di garanzie di tal genere è tanto più importante allorché i dati personali sono soggetti a trattamento automatico. Tali considerazioni valgono in particolare quando è in gioco la protezione di quella categoria particolare di dati personali costituita dai dati sensibili (sentenza dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a., C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punti 54 e segg.).
- 24 L'elenco dei reati di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del FlugDaG fa riferimento, *inter alia*, ai reati corrispondenti a uno di quelli elencati nell'allegato II della direttiva 2016/681 e punibili con una pena detentiva non inferiore a tre anni (articolo 4, paragrafo 1, punto 6, del FlugDaG).

- 25 Pertanto, l'articolo 4, paragrafo 1, punto 6, del FlugDaG non fa riferimento a reati contemplati dallo Strafgesetzbuch (codice penale tedesco; in prosieguo: lo «StGB»), ma solo a reati che non trovano un esatto equivalente nel diritto penale tedesco. Ad esempio, l'allegato II della direttiva 2016/681 contempla le nozioni di corruzione (punto 6), criminalità informatica/cibercriminalità (punto 9) o criminalità ambientale (punto 10). Tali reati non costituiscono fattispecie di reato ai sensi del StGB, il quale, ad esempio, non contempla la fattispecie di reato di «corruzione». La corruzione costituisce piuttosto una nozione generale applicabile ad una molteplicità di possibili reati. Per le autorità tedesche e, in particolare, per gli interessati, non è dunque chiaramente definito quali reati debbano rientrare in detta disposizione. Lo stesso vale per le nozioni di criminalità informatica e di criminalità ambientale. A tal riguardo, il mero riferimento operato dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 6, del FlugDaG all'allegato II della direttiva 2016/681 porta ad un'indeterminatezza molto rilevante del FlugDaG.
- 26 Pertanto, l'articolo 4, paragrafo 1, del FlugDaG non soddisfa il requisito di norme chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione delle misure considerate (v. parere 1/15 del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 141). A parere di questo Collegio, sarebbe invece necessario un elenco autonomo e definitivo di reati, il quale enumeri chiaramente le disposizioni penali nazionali pertinenti, al fine di assicurare chiarezza circa l'ambito di applicazione del FlugDaG sia per le persone (potenzialmente) interessate sia per le autorità nazionali.

Sulla terza questione: modifica delle finalità in base alla Carta

- 27 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG, le autorità nazionali di cui al precedente paragrafo 1 sono legittimate, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del FlugDaG (prevenzione e perseguimento del terrorismo e dei reati gravi) a trattare i dati PNR trasmessi anche per finalità diverse, nella misura in cui tali autorità svolgano funzioni di repressione penale e i riscontri, anche unitamente ad ulteriori informazioni, rendano fondato il sospetto di altro specifico reato (la cosiddetta cattura collaterale). Pertanto, l'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG costituisce una deroga alla disciplina di cui al precedente paragrafo 3, secondo cui i dati trasmessi possono essere trattati soltanto per le finalità per le quali sono stati trasferiti, e può implicare una serie indefinita di modifiche delle finalità.
- 28 È dubbio se tale disciplina sia conforme al diritto dell'Unione. Lo stesso criterio di valutazione della sussistenza di «reati gravi», riportato dall'articolo 3, punto 9, della direttiva 2016/681 (reati punibili con una pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale non inferiore a tre anni conformemente al diritto nazionale di uno Stato membro) è molto ampio.
- 29 Tuttavia, neppure tale così ampio criterio viene completamente ripreso dalla disposizione dell'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG, secondo la quale i dati PNR devono poter essere trattati in presenza del fondato sospetto di un «altro

reato determinato». Per un reato di tal genere non sono previste ulteriori condizioni. In base al tenore letterale della menzionata disposizione, anche i reati di minima entità possono essere perseguiti con l'ausilio del trattamento dei dati PNR ovvero dei riscontri che ne derivano.

- 30 Questo Collegio ritiene pertanto che la normativa in questione sia sproporzionata. Nel caso in esame non può ritenersi sussistente la necessaria limitazione allo stretto necessario dell'ingerenza nei diritti fondamentali, quale sancita dalla giurisprudenza della Corte. L'uso pressoché illimitato dei dati PNR consentito dall'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG è del tutto estraneo alla lotta al terrorismo e ai reati gravi. La disposizione di qua si discosta quindi dagli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2016/681 e va manifestamente al di là degli stessi.

Sulla quarta questione: duplice registrazione

- 31 Poiché numerosi Stati membri si sono avvalsi della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2016/681 (incluso, nel caso in esame, il Regno del Belgio, interessato come paese di partenza e di destinazione), i dati PNR relativi a voli intra-UE devono essere trasferiti sia verso il paese di partenza sia verso il paese di destinazione del volo e, in caso di scalo, anche verso i paesi di transito. Con riguardo a voli intra-UE, i dati PNR sono pertanto trattati e conservati almeno due volte per ogni passeggero o terzo interessato, compreso, nel caso in esame, il ricorrente. Anche nell'ipotesi di voli in partenza da o destinati verso paesi terzi, che facciano scalo in uno Stato membro dell'Unione europea, tale normativa determina una registrazione multipla dei dati PNR dei passeggeri interessati.
- 32 Ciò non è compatibile con gli articoli 7 e 8 della Carta, nel rispetto del principio di minimizzazione dei dati, in quanto le ingerenze in detti diritti fondamentali dell'Unione mediante il trattamento dei dati PNR non si limitano allo stretto necessario.
- 33 La direttiva 2016/680 sancisce il principio di minimizzazione dei dati. Tale direttiva è stata adottata congiuntamente alla direttiva 2016/681 ed è ad essa complementare. Dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2016/680 può desumersi, in primo luogo, che i dati personali non dovrebbero essere «eccedenti» rispetto alle finalità per le quali sono trattati. L'articolo 20, paragrafo 1, di tale direttiva specifica tale principio, sancendo l'obbligo per gli Stati membri di disporre che il responsabile del trattamento dei dati metta in atto misure volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione. Inoltre, il successivo paragrafo 2, stabilisce che possono essere trattati solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento.
- 34 Il trattamento multiplo dei medesimi dati da parte di più organismi non è affatto conforme al principio di minimizzazione dei dati, in quanto esso, benché riguardi gli stessi dati PNR, implica un aggravamento delle ingerenze nei diritti fondamentali connesse al trattamento dei dati dei passeggeri. Ciò è dovuto

semplicemente al fatto che i dati sono registrati più volte e che spetta a ciascuno Stato membro di stabilire i propri criteri per il confronto automatizzato rispetto ai modelli - cfr. articolo 6, paragrafo 4, terza frase, della direttiva 2016/681.

Sulla quinta questione, sub a): alterazione della ratio rispetto alla direttiva 2016/681

- 35 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2016/681, le autorità competenti degli Stati membri possono sottoporre a ulteriore trattamento i dati PNR e i risultati del loro trattamento unicamente al fine specifico di prevenire, accertare, indagare o perseguire reati di terrorismo o reati gravi. Ai sensi del successivo paragrafo 5, il paragrafo 4 non pregiudica le competenze delle autorità di repressione penale e giudiziarie nazionali, qualora siano individuati altri reati o indizi di reato durante l'azione di repressione risultante da tale trattamento.
- 36 A termini dell'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG, le autorità nazionali di cui al precedente paragrafo 1, possono trattare i dati PNR loro trasmessi per assolvere alle funzioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del FlugDaG (prevenzione e perseguimento del terrorismo e dei reati gravi) per finalità diverse, nella misura in cui tali autorità svolgano funzioni di repressione penale e i riscontri, anche unitamente ad ulteriori informazioni, rendano fondato il sospetto di altro specifico reato.
- 37 Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere l'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG compatibile con gli articoli 7 e 8 della Carta (v. terza questione), resterebbe dubbia la sua compatibilità con l'articolo 7, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2016/681. Questo Collegio propende per la sua incompatibilità.
- 38 L'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG costituisce una disposizione eccedente rispetto all'articolo 7, paragrafo 5, della direttiva 2016/681. La condizione contemplata da quest'ultima disposizione, secondo cui i riscontri in merito ad altri reati (ossia a quelli che non abbiano fini terroristici né costituiscano reati gravi ai sensi della direttiva medesima) devono emergere durante l'azione di repressione conseguente al trattamento dei dati PNR non figura infatti nell'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG. Esso consente invero direttamente, in base al suo tenore letterale, il trattamento dei dati PNR per finalità diverse dal perseguimento o dalla lotta al terrorismo e ai reati gravi, e precisamente non solo laddove tali riscontri derivino da un trattamento dei dati PNR finalizzato alla lotta al terrorismo ovvero ai reati gravi, bensì anche qualora essi provengano da altre fonti. Quindi, l'articolo 6, paragrafo 4, del FlugDaG consente l'uso dei dati PNR per finalità diverse anche nel caso in cui dal trattamento dei dati PNR non emergano riscontri relativi a reati già commessi ovvero imminenti. Ciò comporta un sostanziale aggravamento dell'ingerenza nei diritti fondamentali determinato dal trattamento dei dati, rispetto al quale la direttiva 2016/681 non fornisce alcun fondamento.

Sulla quinta questione, sub b): Bundesamt für Verfassungsschutz (Ufficio federale tedesco per la protezione della Costituzione)

- 39 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2016/681, ciascuno Stato membro adotta l'elenco delle autorità competenti autorizzate a chiedere o ricevere dalle UIP i dati PNR o i risultati del loro trattamento ai fini di un'ulteriore verifica delle informazioni o di interventi appropriati per prevenire, accertare, indagare e perseguire reati di terrorismo o reati gravi. Il successivo paragrafo 2 dispone che le autorità di cui al paragrafo 1 costituiscono le autorità responsabili della prevenzione, dell'accertamento, dell'indagine o del perseguimento dei reati di terrorismo o dei reati gravi.
- 40 L'elenco delle autorità competenti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2016/681 adottato dalla Germania comprende 22 autorità, tra cui anche il Bundesamt für Verfassungsschutz (Ufficio federale tedesco per la protezione della Costituzione) (v. GU 2018, C 194, pag. 1). Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, del BVerfSchG, il Bundesamt für Verfassungsschutz ha il compito di raccogliere e valutare le informazioni concernenti, in particolare, la tentata eversione dell'ordine democratico liberale, le attività pericolose per la sicurezza ovvero di spionaggio, nonché i tentativi di compromettere gli interessi della Repubblica federale di Germania all'estero ovvero diretti contro l'idea della comprensione reciproca tra i popoli.
- 41 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del BVerfSchG, il Bundesamt für Verfassungsschutz è privo di competenze di polizia. Tale caratteristica lo connota quale vero e proprio servizio di informazione cui non incombe il compito di difendersi da pericoli, fungendo invece, oltre a fonte di notizie per il governo e l'opinione pubblica, da organo ausiliario per la raccolta delle informazioni, consentendo così ad altri enti, soprattutto alle autorità di polizia, di intervenire in caso di necessità. Sotto tale aspetto, la disposizione de qua costituisce espressione dell'obbligo di separare la polizia e i servizi di informazione, che non sussiste in altri Stati membri, come ad esempio in Francia, dove le autorità di protezione della costituzione sono dotate di poteri di polizia.
- 42 È quindi quanto mai dubbio il fatto che il Bundesamt für Verfassungsschutz sia un'autorità responsabile della prevenzione, dell'accertamento, dell'indagine o del perseguimento dei reati di terrorismo o dei reati gravi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2016/681. Secondo questo Collegio, tale autorità non rientra nell'ambito di applicazione di detta disposizione. Ciò si desume, in particolare, dalla presenza delle stesse autorità di polizia tedesche nell'elenco delle autorità aventi diritto di accesso ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva de qua, per cui non occorre un'ulteriore possibilità di accesso da parte del Bundesamt für Verfassungsschutz.