Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

16 luglio 2025*

«Protezione dei dati personali – Reclamo contro il titolare del trattamento dei dati personali degli utenti di un social network online nell'Unione – Articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2016/679 – Decisione vincolante del Comitato europeo per la protezione dei dati – Domanda di accesso dell'autore del reclamo al fascicolo preparatorio della decisione vincolante – Diniego di accesso – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Ricevibilità – Articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dei diritti fondamentali»

Nella causa T-183/23,

Lisa Ballmann, residente in Innsbruck (Austria), rappresentata da F. Mikolasch, avvocato,

ricorrente,

contro

Comitato europeo per la protezione dei dati, rappresentato da I. Vereecken, M. Gufflet e N. Peris Brines, in qualità di agenti, assistite da G. Ryelandt, E. de Lophem e P. Vernet, avvocati,

convenuto,

sostenuto da

Meta Platforms Ireland Ltd, con sede in Dublino (Irlanda), rappresentata da M. Braun, H.-G. Kamann, F. Louis, A. Vallery, avvocati, D. Breatnach, B. Johnston, C. Monaghan, P. Nolan, L. Joyce, solicitors, D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, e H. Godfrey, barrister,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

composto da O. Porchia, presidente, M. Jaeger, L. Madise (relatore), P. Nihoul e S. Verschuur, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratrice

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la fase scritta del procedimento, segnatamente l'ordinanza del 17 aprile 2024, Ballmann/Comitato europeo per la protezione dei dati (T-183/23, non pubblicata, EU:T:2024:261), che ammette Meta Platforms Ireland a intervenire a sostegno del Comitato europeo per la protezione dei dati,

visti i quesiti del Tribunale alle parti del 4 dicembre 2024,

in seguito all'udienza del 4 febbraio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la sig.ra Lisa Ballmann, ricorrente, chiede l'annullamento della decisione del Comitato europeo per la protezione dei dati (in prosieguo: l'«EDPB»), contenuta in un messaggio di posta elettronica del 7 febbraio 2023, recante rigetto della sua domanda di accesso, presentata sulla base dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), al fascicolo preparatorio della decisione vincolante 3/2022 dell'EDPB relativa alla controversia, trasmesso dalla Data Protection Commission (Autorità per la protezione dei dati, Irlanda; in prosieguo: l'«autorità di controllo irlandese»), riguardante Meta Platforms Ireland Ltd (in prosieguo: «Meta»), interveniente, e il suo servizio Facebook (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti all'origine della controversia e fatti successivi alla presentazione del ricorso

2 Il 25 maggio 2018 la ricorrente, agendo tramite l'associazione senza scopo di lucro NOYB – European Center for Digital Rights (in prosieguo: la «NOYB»), ha presentato all'Österreichische Datenschutzbehörde (Autorità austriaca per la protezione dei dati) un reclamo ai sensi dell'articolo 77 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1), contro Facebook Ireland Ltd (divenuta, nel 2022, Meta), riguardante i trattamenti di dati connessi all'utilizzo del social network Facebook. Il reclamo denunciava possibili violazioni di varie disposizioni di tale regolamento e, in particolare, degli articoli 6 e 9.

3 Il 30 maggio 2018 l'Autorità austriaca per la protezione dei dati ha trasmesso il reclamo all'autorità di controllo irlandese, ritenendo che, tenuto conto del carattere transfrontaliero dei trattamenti di dati connessi all'utilizzo del social network Facebook e del luogo di stabilimento di Meta in Irlanda, quest'ultima autorità fosse l'autorità competente ad agire in qualità di «autorità di controllo capofila», conformemente all'articolo 56, paragrafo 1, del regolamento 2016/679.

4 Il 6 ottobre 2021, a seguito dell'indagine da essa condotta, l'autorità di controllo irlandese ha sottoposto alle altre autorità di controllo interessate, vale a dire le autorità di controllo degli altri Stati membri e degli altri Stati parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), un progetto di decisione, conformemente all'articolo 60, paragrafo 3, del regolamento 2016/679. Diverse di queste altre autorità hanno formulato obiezioni pertinenti e motivate, ai sensi dell'articolo 4, punto 24, di tale regolamento, nei confronti di talune valutazioni contenute in tale progetto di decisione.

5 Dopo aver avuto comunicazione del progetto di decisione dell'autorità di controllo irlandese, la ricorrente, a seguito di una divergenza di opinioni tra la stessa e tale autorità in merito al carattere riservato di tale progetto di decisione e di altri documenti scambiati nell'ambito del procedimento, non sarebbe più stata coinvolta nel procedimento. In particolare, essa non avrebbe avuto copia delle obiezioni pertinenti e motivate delle autorità di controllo interessate, non avrebbe potuto, contrariamente a Meta, presentare osservazioni su tali obiezioni e non avrebbe avuto accesso alle osservazioni di quest'ultima.

6 Il 25 luglio 2022, dopo aver avuto scambi con le altre autorità di controllo interessate e aver deciso di non dare seguito a talune obiezioni pertinenti e motivate formulate nei confronti del suo progetto di decisione, l'autorità di controllo irlandese ha adito l'EDPB nell'ambito del meccanismo di coerenza istituito dal regolamento 2016/679, conformemente all'articolo 60, paragrafo 4, di quest'ultimo, affinché esso prendesse posizione su tali obiezioni adottando una decisione vincolante sulla base dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento.

7 Il 10 agosto 2022 la NOYB ha scritto all'EDPB per evitare, a suo dire, che nell'ambito del procedimento dinanzi a tale organo proseguisse una violazione del diritto della ricorrente di essere ascoltata nonché del principio della parità di trattamento, sanciti rispettivamente agli articoli 41 e 20 della Carta. La NOYB ha invitato l'EDPB a conformarsi a tali disposizioni consentendogli di essere ascoltata dopo averle concesso l'accesso al fascicolo completo del caso.

8 Con lettera del 21 novembre 2022, l'EDPB ha risposto alla NOYB che, conformemente all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta e all'articolo 11 del suo regolamento interno, esso aveva la responsabilità di garantire che qualsiasi parte a cui potesse recare pregiudizio una decisione vincolante adottata sulla base dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679 fosse ascoltata prima dell'adozione di una siffatta decisione. Esso ha ricordato che le sue decisioni erano indirizzate all'autorità di controllo capofila e alle autorità di controllo interessate, e non a qualsiasi altra parte, e che, nell'ambito dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679, esso non era tenuto ad effettuare un esame completo del progetto di decisione dell'autorità di controllo capofila o del processo decisionale di tale autorità. Esso ha informato la NOYB che, dopo un'analisi approfondita della portata della controversia, aveva concluso che alla ricorrente non poteva recare pregiudizio la decisione vincolante che sarebbe stato chiamato ad adottare nel procedimento di cui trattasi e che pertanto la ricorrente non aveva il diritto di essere ascoltata dinanzi ad esso.

9 Il 5 dicembre 2022 l'EDPB ha adottato la decisione vincolante 3/2022. Al punto 19 di tale decisione, l'EDPB afferma di ritenere che la ricorrente non possa subire un pregiudizio da detta decisione, cosicché essa non soddisfa le condizioni per ottenere il diritto di essere ascoltata dallo stesso in forza dell'articolo 41 della Carta, della giurisprudenza applicabile e dell'articolo 11 del suo regolamento interno. Si precisa, allo stesso punto, che ciò non pregiudica il diritto di essere ascoltato e i diritti connessi che la ricorrente può avere dinanzi alle autorità di controllo nazionali.

10 Il 31 dicembre 2022 l'autorità di controllo irlandese ha adottato una decisione definitiva, conformemente all'articolo 60, paragrafo 7, del regolamento 2016/679, volta ad attuare la decisione vincolante 3/2022.

11 Con messaggio di posta elettronica del 6 gennaio 2023, la NOYB ha chiesto all'EDPB di comunicarle la decisione vincolante 3/2022, la decisione definitiva dell'autorità di controllo irlandese e le obiezioni pertinenti e motivate formulate dalle autorità di controllo interessate al

progetto di decisione dell'autorità di controllo irlandese, invocando l'articolo 41 della Carta, gli articoli 60 e 65 del regolamento 2016/679, e «il diritto di accesso ai documenti in forza del diritto dell'Unione».

12 In risposta a tale messaggio di posta elettronica, l'11 gennaio 2023 l'EDPB ha indicato alla NOYB che le avrebbe fornito i link verso il testo delle decisioni richieste non appena fossero state pubblicate e che la sua domanda di accesso alle obiezioni pertinenti e motivate sarebbe stata trattata come una domanda di accesso ai documenti ai sensi del 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 2001, L 145, pag. 43). Lo stesso giorno la NOYB ha informato l'EDPB di aver ricevuto la decisione definitiva dell'autorità di controllo irlandese. Il 12 gennaio 2023 l'EDPB ha fornito alla NOYB il link verso il testo della decisione vincolante 3/2022.

13 Con messaggio di posta elettronica del 25 gennaio 2023, la NOYB ha presentato all'EDPB una nuova domanda di accesso al fascicolo completo di quest'ultimo, invocando principalmente i diritti della ricorrente derivanti dall'articolo 41 della Carta «in quanto parte» nonché «qualsiasi altra base giuridica», come l'articolo 42 della Carta, l'articolo 15 TFUE o il regolamento n. 1049/2001.

14 Il 26 gennaio e il 2 febbraio 2023 l'EDPB, riferendosi al messaggio di posta elettronica del 6 gennaio 2023 della NOYB, ha dato a quest'ultima, sulla base del regolamento n. 1049/2001, un accesso completo a talune delle obiezioni pertinenti e motivate richieste e un accesso parziale ad altre.

15 Il 31 gennaio 2023, in risposta a una richiesta di chiarimenti dell'EDPB alla NOYB, quest'ultima ha sottolineato che la sua domanda di accesso al fascicolo era fondata principalmente sull'articolo 41 della Carta, «ma anche su qualsiasi altra base giuridica», e non si limitava alle obiezioni pertinenti e motivate.

16 Nella decisione impugnata, da un lato, l'EDPB, prendendo in considerazione la domanda di accesso al fascicolo alla luce del regolamento n. 1049/2001, ha invitato la NOYB a chiarire la portata di tale domanda, conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, di tale regolamento, e ad accettare una soluzione equa in forza del paragrafo 3 del medesimo articolo. Dall'altro lato, esso ha indicato che, parallelamente, aveva valutato in modo approfondito la domanda di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta e che riteneva che la ricorrente, in quanto autrice del reclamo, non disponesse di un diritto di accesso a tale titolo. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, l'EDPB ha fatto riferimento, in particolare, al punto 19 della decisione vincolante 3/2022 (v. *supra* punto 9) e alla sua lettera del 21 novembre 2022 (v. *supra* punto 8), ribadendo che la ricorrente non poteva subire un pregiudizio da tale decisione vincolante.

17 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 aprile 2023, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

18 Con decisione del 12 aprile 2023, l'EDPB, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ha concesso alla NOYB l'accesso completo a taluni documenti richiesti da quest'ultima nel suo messaggio di posta elettronica del 25 gennaio 2023 e l'accesso parziale ad altri.

Conclusioni

19 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata nella parte in cui l'EDPB respinge la domanda di accesso al fascicolo da essa presentata ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta;

– condannare l'EDPB alle spese;

– condannare Meta a sopportare le proprie spese.

20 L'EDPB chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso in quanto irricevibile;

– in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato;

– condannare la ricorrente alle spese e, in subordine, condannare Meta a sopportare le proprie spese.

21 Meta chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso in quanto irricevibile;

– in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato;

– condannare la ricorrente alle spese, comprese quelle da essa sostenute.

In diritto

Sulla ricevibilità del ricorso

22 L'EDPB eccepisce l'irricevibilità del ricorso in quanto la decisione impugnata non modificherebbe la situazione giuridica della ricorrente. Essa costituirebbe solo un atto intermedio nei confronti di quest'ultima, atto il cui obiettivo sarebbe stato quello di ottenere da parte della stessa ulteriori precisazioni sull'oggetto della sua domanda di accesso, conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, e di trovare una soluzione equa con essa in applicazione del paragrafo 3 di tale articolo, tenuto conto del numero elevato di documenti in questione, circostanza che la ricorrente avrebbe peraltro accettato. La decisione impugnata non conterrebbe quindi una posizione definitiva dell'EDPB sul merito della domanda di accesso e, in particolare, non la respingerebbe.

23 A tal riguardo, l'EDPB precisa di aver, infatti, trattato la domanda di accesso della ricorrente sulla base di una delle diverse basi giuridiche addotte dalla NOYB nel suo messaggio di posta elettronica del 25 gennaio 2023, nella fattispecie il regolamento n. 1049/2001, e che ciò l'ha indotto a comunicarle numerosi documenti, sia prima che dopo la decisione impugnata. Esso afferma che tale domanda aveva il solo scopo di ottenere taluni documenti, indipendentemente dalla base giuridica invocata. Pertanto, la ricorrente avrebbe presentato una domanda fondata su più basi giuridiche, piuttosto che più domande, ciascuna fondata su una base giuridica diversa. Con

riferimento alla sua decisione del 12 aprile 2023 (v. *supra* punto 18), esso sostiene che, sulla base del regolamento n. 1049/2001, la ricorrente alla fine ha avuto accesso agli stessi documenti come se la sua domanda fosse stata esaminata ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta.

24 Meta sostiene che il ricorso è irricevibile in quanto la decisione impugnata, nella parte in cui verte sull'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, sarebbe solo un atto meramente confermativo della risposta dell'EDPB contenuta nella sua lettera alla NOYB del 21 novembre 2022 (v. *supra* punto 8), la quale sarebbe essa stessa solo un atto intermedio nel procedimento che ha condotto all'adozione della decisione vincolante 3/2022. Con tale lettera, l'EDPB avrebbe respinto la domanda di accesso formulata dalla ricorrente il 10 agosto 2022 (v. *supra* punto 45). Tale rigetto avrebbe potuto essere contestato solo in occasione di un ricorso contro la decisione vincolante 3/2022 che chiudeva il procedimento.

25 La ricorrente sostiene che il suo ricorso è ricevibile.

26 Secondo una giurisprudenza costante, il ricorso di annullamento, previsto dall'articolo 263 TFUE, deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione europea, indipendentemente dalla sua natura o dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi della parte ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9, e del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 45 e giurisprudenza citata).

27 Per determinare se un atto produce effetti giuridici vincolanti, occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione emanante (v. sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 32 e giurisprudenza citata).

28 A tale proposito, in linea di principio, costituiscono atti impugnabili i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione di un'istituzione, di un organo od organismo dell'Unione al termine di un procedimento amministrativo e che sono intesi alla produzione di effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi della parte ricorrente, ad esclusione segnatamente dei provvedimenti intermedi destinati alla preparazione della decisione finale, che sono privi di tali effetti, nonché degli atti puramente confermativi di un atto anteriore non impugnato nei termini (v. sentenza del 25 giugno 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punto 70 e giurisprudenza citata).

29 In primo luogo, per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'EDPB, essa si basa sulla premessa secondo cui, nella decisione impugnata, esso non si è pronunciato sulla domanda di accesso fondata sull'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, avendo scelto di trattare la domanda di accesso unicamente alla luce del regolamento n. 1049/2001, base giuridica parimenti invocata nel messaggio di posta elettronica della NOYB del 25 gennaio 2023 (v. *supra* punto 13) e che avrebbe condotto allo stesso risultato che si sarebbe ottenuto se avesse applicato la succitata disposizione. Orbene, tale premessa è erronea.

30 La decisione impugnata costituisce una risposta dell'EDPB alla domanda di accesso al fascicolo contenuta nel messaggio di posta elettronica della NOYB del 25 gennaio 2023. In tale messaggio di posta elettronica, la ricorrente ha fondato tale domanda, in via principale, sull'articolo 41 della Carta e, in aggiunta, «su qualsiasi altra base giuridica», vale a dire, essenzialmente, il regolamento n. 1049/2001.

31 Dalla decisione impugnata risulta che, in quest'ultima, l'EDPB si è pronunciato sia sulla domanda di accesso fondata sull'articolo 41 della Carta, comprendendo, giustamente, che era più specificamente preso in considerazione il paragrafo 2, lettera b), di tale articolo, sia su quella fondata sul regolamento n. 1049/2001. Pertanto, per quanto riguarda la domanda di accesso ai sensi di tale regolamento, esso ha invitato la ricorrente a chiarirne la portata e ad accettare una soluzione equa. Entro tali limiti, come sostiene l'EDPB, la decisione impugnata costituisce soltanto un provvedimento intermedio il cui obiettivo è quello di preparare la decisione definitiva – intervenuta nel caso di specie il 12 aprile 2023 (v. *supra* punto 18) – e che non produce alcun effetto giuridico vincolante idoneo a incidere sugli interessi della ricorrente. Tale parte della decisione impugnata non è tuttavia oggetto del presente ricorso.

32 Per quanto riguarda la domanda di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, l'EDPB ha dichiarato di averla valutata «in modo approfondito», prima di concludere per il suo rigetto in quanto la ricorrente, non potendo subire un pregiudizio dalla decisione vincolante 3/2022, non beneficiava di un siffatto diritto di accesso. Pertanto, si deve constatare che la decisione impugnata contiene un diniego di accesso al fascicolo richiesto dalla ricorrente sulla base dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta. Inoltre, poiché la domanda di accesso al fascicolo e, di conseguenza, la decisione impugnata sono intervenute in un momento in cui tanto la decisione vincolante 3/2022 quanto la decisione definitiva dell'autorità di controllo irlandese erano già state adottate, occorre considerare che la decisione impugnata esprime in modo definitivo la posizione dell'EDPB rispetto a tale domanda di accesso, nella misura in cui si basa sull'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, e incide immediatamente e in modo irreversibile sulla situazione giuridica della ricorrente per quanto riguarda il suo eventuale diritto di accesso al fascicolo dell'EDPB.

33 La circostanza che l'EDPB abbia esaminato in parallelo la domanda di accesso sulla base del regolamento n. 1049/2001 non rimette in discussione le conclusioni che precedono. Il diritto di accesso al fascicolo, sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, e il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, previsto dal regolamento n. 1049/2001, rientrano infatti in due regimi giuridici diversi.

34 Infatti, anzitutto, questi due diritti non hanno gli stessi beneficiari: mentre il diritto di accesso ai documenti è riconosciuto a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, il diritto di accesso al fascicolo spetta alla persona che «riguarda» il fascicolo di cui trattasi, vale a dire il titolare del diritto stesso.

35 Inoltre, questi due diritti non hanno ad oggetto necessariamente gli stessi documenti: il diritto di accesso sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta si applica al fascicolo della persona oggetto di quest'ultimo, mentre il diritto di accesso previsto dal regolamento n. 1049/2001 si applica a qualsiasi documento di un'istituzione, indipendentemente dall'esistenza del fascicolo che riguarda la persona.

36 Peraltro, mentre il regolamento n. 1049/2001 prevede, agli articoli 7 e 8, un procedimento amministrativo in due fasi, preliminare a un eventuale ricorso dinanzi al giudice dell'Unione, un siffatto requisito non sussiste per una domanda di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta.

37 Infine, il diritto di accesso ai documenti è soggetto a determinate limitazioni fondate su motivi di interesse pubblico o privato. Più specificamente, il regolamento n. 1049/2001 prevede, al suo articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a negare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati da tale articolo. Il diritto di accesso al fascicolo è, dal canto suo, limitato solo dal «rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale». Va aggiunto che quest'ultima differenza tra i due regimi ha come conseguenza che non è garantito che una domanda di accesso fondata sul regolamento n. 1049/2001 conduca, in ogni caso, allo stesso risultato, per quanto riguarda i documenti comunicati, che si sarebbe ottenuto se essa fosse stata formulata sulla base dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta. A tal riguardo, occorre rilevare che, in udienza, l'EDPB, in risposta a un quesito del Tribunale, e contrariamente a quanto da esso sostenuto nelle sue memorie, ha ammesso che, nel caso di specie, la ricorrente avrebbe avuto un accesso più ampio ai documenti in forza di quest'ultima disposizione rispetto a quello di cui aveva beneficiato in forza del regolamento n. 1049/2001.

38 Ne consegue che l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'EDPB dev'essere respinta.

39 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento relativo alla natura meramente confermativa della decisione impugnata, è sufficiente rilevare che esso deriva da un'interpretazione erronea della lettera dell'EDPB del 21 novembre 2022. Con tale lettera, inviata in un momento in cui era in corso la procedura prevista all'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679, l'EDPB rispondeva alla lettera della NOYB del 10 agosto 2022 (v. *supra* punto 7), che lo invitava a consentire alla NOYB di esercitare il suo diritto di essere ascoltata dopo averle concesso un accesso integrale al fascicolo della causa. Nella sua risposta, l'EDPB si è pronunciato esclusivamente sul diritto della ricorrente di essere ascoltata prima dell'adozione della decisione vincolante, negandole un siffatto diritto e menzionando al riguardo solo l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta e l'articolo 11 del suo regolamento interno, il quale prevede, in particolare, che, prima di adottare una siffatta decisione, il Comitato deve garantire «che tutte le persone che possono essere lese siano state sentite». Nella sua lettera del 21 novembre 2022, l'EDPB non ha preso posizione sulla possibilità di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta. Ne consegue che non si può ritenere che la decisione impugnata sia meramente confermativa di tale lettera.

40 Ciò vale a maggior ragione in quanto, come constatato *supra* al punto 30, detta decisione costituisce in realtà una risposta dell'EDPB alla domanda di accesso al fascicolo contenuta nel messaggio di posta elettronica della NOYB del 25 gennaio 2023. Come ha confermato in udienza, l'EDPB ha trattato la domanda di accesso al fascicolo del 25 gennaio 2023 come una domanda nuova rispetto a quella presentata dalla NOYB il 10 agosto 2022. Infatti, tale domanda è stata presentata dopo l'adozione sia della decisione vincolante 3/2022 sia della decisione definitiva dell'autorità di controllo irlandese diretta ad attuare tale decisione vincolante. Essa verteva quindi su un fascicolo più completo di quello inizialmente considerato. Dinamico per sua natura, un fascicolo amministrativo può evolvere nel corso del tempo in funzione degli atti o dei documenti ivi inseriti.

41 Pertanto, il ricorso deve essere considerato ricevibile.

Nel merito

42 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce un motivo unico, vertente sulla violazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta e articolato in quattro parti. Nella prima parte, essa fa valere che l'accesso al fascicolo ai sensi di tale disposizione non è subordinato alla condizione che il richiedente l'accesso subisca un pregiudizio da una misura adottata sulla base di tale fascicolo, dato che il solo criterio applicabile è che il fascicolo riguardi tale richiedente. Nella seconda parte, essa sostiene di essere interessata dal fascicolo dell'EDPB al quale ha chiesto l'accesso. Nella terza parte, essa afferma che il diritto di accesso al fascicolo previsto da detta disposizione è indipendente dal diritto di essere ascoltato previsto all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta. Nella quarta parte, sollevata in subordine, essa sostiene che, in ogni caso, la decisione vincolante 3/2022 le reca pregiudizio.

43 La prima, la seconda e la terza parte saranno esaminate congiuntamente, in quanto si basano su argomentazioni complementari.

44 Nella prima parte, la ricorrente rileva che il diniego di accesso al fascicolo oppostole dall'EDPB nella decisione impugnata è fondato sulla constatazione secondo cui essa non può subire pregiudizio dalla decisione vincolante 3/2022. Orbene, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, a differenza dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, non prevedrebbe un siffatto requisito, ma subordinerebbe il diritto di accesso al fascicolo alla sola condizione che tale fascicolo «riguardi» il richiedente l'accesso.

45 Nella seconda parte, la ricorrente sostiene che è incontestabile che il fascicolo dell'EDPB al quale essa ha chiesto di avere accesso la «riguardi» ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, poiché la decisione vincolante 3/2022 verte su una causa avviata a seguito del reclamo da essa presentato, ai sensi dell'articolo 77 del regolamento 2016/679, contro Meta, come ricorderebbe il punto 3 di tale decisione. In detta decisione si farebbe riferimento oltre 160 volte al reclamo e all'autrice dello stesso.

46 Nella terza parte, la ricorrente fa valere che il diritto di accesso al fascicolo di cui all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta è un diritto autonomo rispetto al diritto di essere ascoltato di cui all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta e che esso ha una portata più ampia rispetto a quest'ultimo diritto. Il diritto di essere ascoltato rientrerebbe principalmente nei diritti della difesa, mentre il diritto di accesso al fascicolo sarebbe una componente del principio della parità delle armi e del diritto a un ricorso effettivo. La Corte considererebbe i due diritti separatamente e non subordinerebbe il diritto di accesso al fascicolo al diritto di essere ascoltati nell'ambito del procedimento.

47 Nella replica, la ricorrente sviluppa l'argomento relativo all'asserito carattere autonomo del diritto di accesso al fascicolo. In tale contesto, essa ricorda in particolare che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti da quest'ultima devono essere previste dalla legge e invoca vari argomenti relativi all'interpretazione letterale, teleologica e sistematica, in particolare, dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, essa fa valere, in particolare, che il suo reclamo è stato «trattato», ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta, nell'ambito del procedimento di cui trattasi, che, al pari del diritto di ogni persona di accedere ai dati personali raccolti che la riguardano, sancito all'articolo 8, paragrafo 2, della Carta, il diritto di accesso di

una persona al fascicolo che la riguarda deve poter essere esercitato indipendentemente dall'esercizio di un altro diritto o dalla circostanza che essa subisca un pregiudizio, e che l'uso che l'interessato farebbe del fascicolo che lo riguarda sarebbe irrilevante.

48 Nel controricorso, l'EDPB risponde globalmente alle prime tre parti del motivo unico, sostenendo, in sostanza, che l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta si applica solo nelle situazioni in cui la persona che chiede l'accesso al fascicolo può subire un pregiudizio dalla decisione alla quale tale fascicolo si riferisce.

49 A tal riguardo, in primo luogo, l'EDPB fa valere che dalla formulazione dell'articolo 41, paragrafo 2, della Carta risulta che il diritto di accesso al fascicolo è una «sottocomponente» del diritto a una buona amministrazione e che quest'ultimo diritto, la cui portata generale è definita al paragrafo 1 di tale articolo, non costituisce un diritto autonomo. Il diritto di accesso al fascicolo avrebbe quindi una «dimensione individuale», essendo il suo ambito di applicazione limitato alle persone le cui «questioni» sono trattate dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione.

50 In secondo luogo, l'EDPB sostiene che il carattere non autonomo del diritto a una buona amministrazione, il cui diritto di accesso al fascicolo sarebbe una sottocomponente, implica che una persona avrà diritto di accesso al fascicolo solo se, in assenza di tale accesso, il risultato del procedimento potrebbe essere diverso, ledendo così concretamente i suoi diritti della difesa. Il diritto di accesso al fascicolo sarebbe, infatti, al pari del diritto di essere ascoltato, una componente dei diritti della difesa. Pertanto, le persone che non possono avvalersi di veri e propri diritti della difesa, vale a dire coloro che non sono oggetto di procedimenti avviati nei loro confronti e che possono sfociare in un atto che rechi loro pregiudizio, non beneficerebbero di un diritto di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta.

51 Nella controreplica, l'EDPB confuta altresì gli argomenti che la ricorrente trae da un'interpretazione letterale, teleologica e sistematica dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta. Anzitutto, l'EDPB ritiene che il rinvio operato dalla ricorrente al regolamento 2016/679 per sostenere un'interpretazione letterale della Carta sia errato da un punto di vista metodologico e violi la gerarchia tra un atto di diritto derivato dell'Unione e il diritto primario dell'Unione. In ogni caso, l'articolo 41 della Carta farebbe riferimento al trattamento delle «questioni» o del «fascicolo» di una persona, mentre il regolamento 2016/679 farebbe riferimento al trattamento dei reclami, il che costituirebbe un'operazione diversa, oltre al fatto che non si può ritenere che, nel caso di specie, l'EDPB abbia proceduto al trattamento delle questioni o del fascicolo della ricorrente. Inoltre, l'EDPB sostiene che il diritto di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta non è incondizionato e contesta la rilevanza dell'analogia con il diritto di una persona di accedere ai propri dati personali che sono stati raccolti. L'EDPB sottolinea che il diritto di accesso al fascicolo ha come finalità il rispetto dei diritti della difesa e del principio della parità delle armi, consentendo alle persone oggetto di misure idonee a recare loro pregiudizio di esaminare i documenti pertinenti per la loro difesa, e non può quindi essere inteso isolatamente. Nel caso di specie, la ricorrente non avrebbe dimostrato che il rifiuto dell'EDPB di concederle l'accesso al fascicolo violava i suoi diritti della difesa. Poiché la decisione vincolante 3/2022 non si rivolge e non reca pregiudizio alla ricorrente, tale rifiuto non potrebbe recarle pregiudizio. La ricorrente disporrebbe dei mezzi di ricorso nazionali per contestare le decisioni definitive delle autorità di controllo competenti che non la soddisfino e, qualora una siffatta decisione attui una decisione vincolante adottata dall'EDPB e la validità di quest'ultima sia messa in discussione, il giudice nazionale deve sottoporre alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, una questione pregiudiziale di validità.

52 Meta, in primo luogo, sostiene che il regolamento 2016/679, nell'ambito della procedura prevista all'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), che è di natura amministrativa, non conferisce all'autore del reclamo il diritto di essere ascoltato o di avere accesso al fascicolo dell'EDPB. A tal riguardo, essa stabilisce un parallelo con i procedimenti di applicazione delle regole di concorrenza dell'Unione, rilevando che, in tali procedimenti, le imprese contro le quali è diretta l'indagine e quelle che hanno presentato una denuncia non si trovano nella stessa situazione procedurale. I diritti procedurali delle ultime imprese non sarebbero così estesi come i diritti della difesa delle prime. Esse avrebbero solo un accesso limitato al fascicolo, e ciò solo in circostanze particolari, segnatamente se si intende respingere la loro denuncia. Nessun elemento del regolamento 2016/679 implicherebbe di porre l'autore del reclamo nella stessa posizione procedurale della parte oggetto di un'indagine. Né tale regolamento né il regolamento interno dell'EDPB conferirebbero all'autore del reclamo il diritto di accedere al fascicolo. Inoltre, il principio della parità delle armi non si applicherebbe tra l'autore del reclamo e la parte oggetto dell'indagine nell'ambito della procedura prevista all'articolo 60 o all'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679.

53 In secondo luogo, Meta fa valere che la ricorrente non ha neppure il diritto di accedere al fascicolo dell'EDPB sulla base dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta. Essa sostiene che tale diritto fa parte dell'insieme dei diritti della difesa previsti all'articolo 41, paragrafo 2, della Carta e che il richiedente l'accesso, per disporre di un siffatto diritto, deve quindi dimostrare che il procedimento gli ha recato pregiudizio. Non sarebbe sufficiente che esso sia interessato dal fascicolo di tale procedimento. Nel caso di specie, la domanda di accesso al fascicolo presentata dalla ricorrente non si ricollegherebbe, in particolare, al diritto di essere ascoltata. La ricorrente non avrebbe del resto proposto ricorso contro la decisione vincolante 3/2022, fondato su un'asserita violazione dei suoi diritti della difesa. In realtà, la sua domanda di accesso al fascicolo sarebbe motivata dalla sua intenzione di partecipare ad altri procedimenti, dinanzi ai giudici nazionali, in cui è coinvolta segnatamente Meta.

54 Nelle sue osservazioni sulla memoria di intervento, la ricorrente rinvia alla sentenza del 7 dicembre 2023, SCHUFA Holding (Esdebitazione) (C-26/22 e C-64/22, EU:C:2023:958), nella quale la Corte avrebbe dichiarato che gli autori di un reclamo hanno diritto a che una decisione sia adottata a proposito di quest'ultimo e che tale decisione è soggetta a un sindacato giurisdizionale completo, come previsto all'articolo 78 del regolamento 2016/679. Ciò implicherebbe sia un diritto di essere ascoltati sia un diritto di accesso al fascicolo. Tali principi dovrebbero applicarsi anche quando l'esame del reclamo porta a utilizzare il meccanismo di coerenza in cui interviene l'EDPB adottando una decisione vincolante. Inoltre, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme procedurali aggiuntive relative all'applicazione del regolamento 2016/679 [COM (2023) 348 final], sia nella sua versione risultante dagli emendamenti proposti dal Parlamento europeo sia in quella contenuta nel mandato del Consiglio dell'Unione europea, prevedrebbe un diritto di accesso al fascicolo per gli autori di un reclamo e per i titolari del trattamento. Inoltre, la ricorrente contesta la pertinenza del parallelismo che Meta stabilisce con le procedure di applicazione delle regole di concorrenza dell'Unione.

55 L'articolo 41 della Carta, rubricato «Diritto ad una buona amministrazione», enuncia, al paragrafo 1, che «[o]gni 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».

56 Al paragrafo 2 dello stesso articolo si precisa che tale diritto comprende «in particolare»:

«a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

b) 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;

c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni».

Sul carattere autonomo del diritto di accesso al fascicolo rispetto al diritto di essere ascoltato

57 Occorre anzitutto sottolineare che, come è pacifico tra le parti, non esiste alcun testo normativo che disciplini specificamente né, *a fortiori*, limiti il diritto dell'autore di un reclamo presentato ai sensi dell'articolo 77 del regolamento 2016/679 di avere accesso al fascicolo dell'EDPB preparatorio all'adozione di una decisione vincolante ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento. In particolare, non si possono rinvenire limitazioni all'esercizio di tale diritto né nel regolamento 2016/679 né nel regolamento interno dell'EDPB, come quest'ultimo ha confermato in risposta a un quesito del Tribunale in udienza.

58 In tali circostanze, occorre stabilire se l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta conceda all'autore di un siffatto reclamo un diritto di accesso a un siffatto fascicolo o se l'esercizio di tale diritto sia subordinato al diritto di essere ascoltato sancito all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta.

59 Le parti controvertono sulla natura autonoma del diritto di accesso al fascicolo previsto da tale disposizione. Secondo la tesi sostenuta dall'EDPB e da Meta, tale diritto non ha carattere autonomo, ma costituisce un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, con la conseguenza che esso può andare a beneficio solo delle persone nei confronti delle quali è avviato un procedimento e che può sfociare in un atto che rechi loro pregiudizio. La ricorrente, per contro, ritiene che tale diritto sia indipendente dal principio del rispetto dei diritti della difesa e sia soggetto alla sola condizione che il fascicolo «riguardi» la persona che chiede di avervi accesso.

60 Occorre anzitutto rilevare che, nel caso di specie, la domanda di accesso al fascicolo dell'EDPB è stata presentata dalla ricorrente in un momento in cui il procedimento amministrativo sfociato nell'adozione della decisione vincolante 3/2022 era già concluso e l'autorità di controllo irlandese aveva già attuato tale decisione con la sua decisione definitiva del 31 dicembre 2022 (v. *supra* punti 30 e 40). Tale domanda aveva lo scopo di consentire alla ricorrente non già di esercitare un eventuale diritto di essere ascoltata nel corso del procedimento dinanzi all'EDPB, come del resto sottolineato da Meta, bensì di avere informazioni sulle condizioni di elaborazione di tali decisioni e, in particolare, di verificare se, e in quale misura, gli elementi del suo reclamo fossero stati presi in considerazione e decisi, e ciò al fine di poter, se del caso, difendere utilmente la sua posizione nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali connessi alla decisione vincolante 3/2022. In udienza, la ricorrente ha quindi dichiarato che la questione di un'eventuale violazione del suo diritto di essere ascoltata nel corso del procedimento dinanzi all'EDPB non era oggetto del presente procedimento.

61 Come giustamente sostenuto dalla ricorrente, la formulazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta non limita il diritto di accesso di una persona al fascicolo che la riguarda alla circostanza che tale fascicolo sia afferente a una misura che può arrecarle pregiudizio. È vero che

un siffatto requisito figura all'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, che sancisce il diritto di essere ascoltato, tuttavia nulla nella formulazione di tali disposizioni, né in quella dell'articolo 41 della Carta, considerato nel suo insieme, subordina, in linea di principio, l'esercizio del primo diritto a quello del secondo.

62 Se è pur vero che il diritto di accesso al fascicolo costituisce un presupposto necessario per l'esercizio effettivo dei diritti della difesa, il suo ambito di applicazione può tuttavia essere più esteso. Ciò si verifica del resto nel caso della ricorrente, la quale, come constatato al precedente punto 60, ha chiesto l'accesso al fascicolo dell'EDPB non al fine di essere ascoltata e di garantire la sua difesa in un procedimento amministrativo in corso, bensì al fine di prendere conoscenza del suo contenuto per valutare l'opportunità di proporre un ricorso giurisdizionale. Il diritto di accesso al fascicolo di cui all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta non può quindi limitarsi ad essere un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa.

63 L'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta deve essere letto in combinato disposto con il paragrafo 1 del medesimo articolo, nel senso che il diritto di accesso al fascicolo è associato al diritto di ogni persona a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dall'amministrazione dell'Unione. Orbene, quest'ultima non si limita, quando procede al trattamento delle cause degli amministrati, ad adottare provvedimenti che siano per loro sfavorevoli, o che possano esserlo. Il fatto di dover trattare le questioni che riguardano una persona in modo equo può, in particolare, essere interpretato nel senso che implica l'obbligo di trasmetterle il fascicolo amministrativo che la riguarda.

64 Occorre altresì tener conto del fatto che il diritto di accesso al fascicolo di cui all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta costituisce una componente del «diritto ad una buona amministrazione», il quale costituisce l'oggetto dell'articolo 41 della Carta nel suo complesso. Orbene, quest'ultimo articolo non riguarda unicamente l'esercizio del diritto di essere ascoltato da parte dell'amministrazione dell'Unione, il quale è specificamente coperto dal suo paragrafo 2, lettera a), ma ha una portata più ampia, che comprende anche altri diritti o principi che tale amministrazione deve rispettare nei suoi rapporti con gli amministrati. Così, più in particolare, il principio secondo cui le cause devono essere trattate entro un termine ragionevole (articolo 41, paragrafo 1, della Carta), l'obbligo per l'amministrazione dell'Unione di motivare le proprie decisioni [articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta], il principio secondo cui l'Unione è tenuta a risarcire i danni cagionati dalla sua amministrazione (articolo 41, paragrafo 3, della Carta) e il principio secondo cui l'amministrazione dell'Unione è tenuta a comunicare con gli amministrati nella lingua dell'Unione utilizzata da questi ultimi (articolo 41, paragrafo 4, della Carta) non si limitano alle situazioni in cui devono essere applicati i diritti della difesa.

65 Pertanto, si deve concludere che una persona dispone del diritto di accedere al fascicolo che la riguarda, anche se non si trova in una situazione in cui potrebbe far valere il suo diritto di essere ascoltata, fatta salva, tuttavia, come sarà sviluppato più dettagliatamente in prosieguo, l'assenza di norme specifiche nel settore di cui trattasi che limitano l'esercizio di tale diritto di accesso al fascicolo conformemente ai requisiti di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

66 La conclusione di cui al precedente punto 65 non è inficiata dalla giurisprudenza invocata dall'EDPB e da Meta nelle loro memorie nonché in udienza.

67 Così, per quanto riguarda la sentenza del 26 febbraio 2013, Spagna/Commissione (T-65/10, T-113/10 e T-138/10, non pubblicata, EU:T:2013:93), oltre al fatto che essa è stata annullata su impugnazione dalla sentenza del 24 giugno 2015, Spagna/Commissione (C-263/13 P,

EU:C:2015:415), il suo punto 38, riprodotto dall'EDPB, si limita a ricordare, in sostanza, che il diritto a una buona amministrazione enunciato all'articolo 41 della Carta non costituisce un diritto autonomo, ma si esprime attraverso diversi diritti specifici, come il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda. La sentenza del 20 maggio 2015, Yuanping Changyuan Chemicals/Consiglio (T-310/12, non pubblicata, EU:T:2015:295, punto 225), non verte sul diritto di accesso al fascicolo, bensì sul mancato rispetto da parte dell'istituzione di un termine minimo concesso alle imprese di cui trattasi dalla normativa applicabile per presentare osservazioni, e ciò nel contesto dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta. Le sentenze del 13 settembre 2018, UBS Europe e a. (C-358/16, EU:C:2018:715, punto 66), del 6 dicembre 1994, Lisrestal e a./Commissione (T-450/93, EU:T:1994:290, punto 42), del 29 giugno 1995, ICI/Commissione (T-36/91, EU:T:1995:118, punto 69), del 9 luglio 1999, New Europe Consulting e Brown/Commissione (T-231/97, EU:T:1999:146, punto 42), e del 14 luglio 2021, AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454, punto 155), riguardano situazioni in cui il principio del rispetto dei diritti della difesa dell'interessato doveva essere garantito e nelle quali il diritto di accesso di quest'ultimo ai documenti contenuti nel fascicolo era considerato solo come una componente di tale principio.

68 Per quanto riguarda la sentenza del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione (T-165/15, EU:T:2018:953), occorre ricordare che, nel settore del controllo degli aiuti di Stato, limitazioni al diritto di accesso al fascicolo amministrativo della Commissione europea sono «previste dalla legge» ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, vale a dire che esse risultano sia da una disposizione del Trattato sia da un atto di diritto derivato adottato per garantirne l'attuazione. A tal riguardo, occorre rilevare che, in tale settore, i principi fondamentali che disciplinano la procedura sono definiti direttamente nel Trattato, vale a dire all'articolo 108 TFUE. Tale articolo, che è succeduto all'articolo 93 del Trattato CE (divenuto articolo 88 CE), è stato costantemente interpretato dalla Corte nel senso che esige, da parte della Commissione, un dibattito in contraddittorio e il rispetto dei diritti della difesa soltanto a favore dello Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto, e non a favore degli altri interessati nel procedimento, tra cui il denunciante (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 59; del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punti da 81 a 84, e del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-165/15, EU:T:2018:953, punto 56).

69 Tale interpretazione giurisprudenziale di un articolo del Trattato che si colloca allo stesso livello nella gerarchia delle norme dell'articolo 41 della Carta, ma che può essere considerato come una *lex specialis* rispetto a quest'ultimo articolo, è stata ripresa nel regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1), al quale è succeduto il regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9). In particolare, tali due regolamenti riservano il diritto di accesso al fascicolo amministrativo della Commissione allo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto (v., in tal senso, per quanto riguarda il regolamento n. 659/1999, sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punti da 56 a 58).

70 La soluzione accolta nella sentenza del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione (T-165/15, EU:T:2018:953), non può essere trasposta a una fattispecie come quella del caso di specie. Infatti, nel settore di cui trattasi nella presente causa, non esiste alcuna limitazione «prevista dalla legge», ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, al diritto dell'autore di un reclamo proposto ai sensi dell'articolo 77 del regolamento 2016/679 di

avere accesso al fascicolo dell'EDPB, come già constatato al precedente punto 57. Inoltre, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, i ricorrenti, invocando l'articolo 41 della Carta congiuntamente al principio del rispetto dei diritti della difesa, contestavano il diniego di accesso al fascicolo relativo agli aiuti di Stato che era stato loro opposto dalla Commissione durante il procedimento amministrativo, mentre, nella presente causa, sia la domanda di accesso al fascicolo sia la decisione dell'EDPB che la respinge sono intervenute dopo la chiusura del procedimento amministrativo, ossia in un momento in cui un'eventuale violazione dei diritti della difesa non si poneva più (v. *supra* punti 30, 40 e 60).

71 Allo stesso modo, l'analogia che Meta stabilisce con i diritti procedurali ristretti riconosciuti all'autore di un reclamo nei procedimenti di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese e di applicazione dell'articolo 101 TFUE, facendo riferimento alle sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), e del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), relative a domande di accesso al fascicolo amministrativo della Commissione fondata sul regolamento n. 1049/2001, non è pertinente per risolvere la questione esaminata in questa fase dell'analisi. Infatti, in tali settori, esiste anche una normativa specifica che limita il diritto di accesso al fascicolo della Commissione per quanto riguarda il procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (v., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punti 118 e 119), e per quanto riguarda il procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 86).

72 Nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 1 giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, EU:T:2022:312), i ricorrenti erano azionisti o detenevano obbligazioni di un ente creditizio prima dell'adozione di una disposizione di risoluzione nei suoi confronti sulla base del regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU 2014, L 225, pag. 1). Essi invocavano, in particolare, una violazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta per il motivo che il Comitato di risoluzione unico (CRU) e la Commissione non avevano dato loro accesso, prima dell'adozione delle decisioni impugnate, ai documenti sui quali si erano basati per adottare tali decisioni.

73 Nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 1º giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, EU:T:2022:312), al pari della presente causa, i ricorrenti avevano quindi chiesto di avere accesso al fascicolo in un momento in cui il procedimento amministrativo era già concluso, e ciò al fine di poter esercitare il loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Nell'ambito di tale causa, il Tribunale ha concluso che i ricorrenti non potevano avvalersi del diritto di accesso al fascicolo sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, dopo aver rilevato che tale diritto riguardava persone o imprese oggetto di procedimenti avviati o di decisioni adottate nei loro confronti (v., in tal senso, sentenza del 1º giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU, T-510/17, EU:T:2022:312, punto 463), circostanza che non si è verificata nel caso di specie. Per giungere a tale conclusione, il Tribunale ha tuttavia tenuto conto, in particolare, dell'esistenza, nel regolamento n. 806/2014, di una disposizione che riserva il diritto di accesso al fascicolo all'entità oggetto del procedimento che ha portato all'adozione del programma di risoluzione (v., in tal senso, sentenza del 1º giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU, T-510/17, EU:T:2022:312, punti 458 e 464). Pertanto, anche se la situazione esaminata nella sentenza del

1º giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, EU:T:2022:312) presenta talune somiglianze con quella del caso di specie, essa si differenzia da essa per l'esistenza di una siffatta disposizione regolamentare.

74 La sentenza del 20 dicembre 2023, OCU/CRU (T-496/18, non pubblicata, EU:T:2023:857), invocata da Meta in udienza, si inserisce nel solco diretto della sentenza del 1º giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, EU:T:2022:312), in quanto verte anche su una domanda di accesso al fascicolo presentata dopo la chiusura di un procedimento amministrativo. Nell'ambito di tale causa, il Tribunale ha rilevato che il diritto di accesso al fascicolo sancito all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta riguardava persone o imprese oggetto di procedimenti avviati o di decisioni adottate nei loro confronti (v. sentenza del 20 dicembre 2023, OCU/CRU, C-496/18 P, EU:C:2023:857, punto 36 e giurisprudenza citata). Tuttavia, esso ha nuovamente tenuto conto dell'esistenza di una disposizione nel regolamento n. 806/2014 che riserva il diritto di accesso al fascicolo all'entità oggetto del procedimento che ha portato all'adozione del programma di risoluzione, per concludere che la ricorrente, in quanto associazione che rappresenta ex azionisti, non disponeva di un siffatto diritto (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2023, OCU/CRU, T-496/18, non pubblicata, EU:C:2023:857, punto 37).

75 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che ogni persona dispone del diritto di accesso al fascicolo che la riguarda sulla base dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, anche quando tale fascicolo non è collegato a un procedimento che può sfociare in un atto che le rechi pregiudizio, fatta salva tuttavia l'assenza di norme specifiche nel settore in questione che stabiliscano limitazioni all'esercizio di tale diritto di accesso al fascicolo conformemente ai requisiti di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

Sulla circostanza che il fascicolo al quale la ricorrente chiede l'accesso è un fascicolo che la riguarda

76 Occorre ora esaminare se la domanda di accesso al fascicolo formulata nel caso di specie dalla ricorrente ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta avesse ad oggetto un fascicolo che la riguardava.

77 La decisione vincolante 3/2022, adottata dall'EDPB sulla base dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679, trae origine da un reclamo presentato dalla ricorrente ai sensi dell'articolo 77 di tale regolamento all'Autorità austriaca per la protezione dei dati in merito al trattamento dei suoi dati personali effettuato da Meta (allora denominata Facebook Ireland).

78 L'articolo 77, paragrafo 1, del regolamento 2016/679 conferisce a ogni interessato il diritto di proporre reclamo a un'autorità di controllo se ritiene che il trattamento di dati personali che lo riguardano violi tale regolamento. Il paragrafo 2 di tale articolo gli conferisce il diritto di essere informato, da parte di tale autorità di controllo, dello stato o dell'esito del reclamo.

79 Qualora, come nel caso di specie, il trattamento di dati di cui trattasi presenti un carattere transfrontaliero, ai sensi dell'articolo 4, punto 23, del regolamento 2016/679, l'articolo 56, paragrafo 1, di tale regolamento prevede, fatta salva la norma sulla competenza enunciata al suo articolo 55, paragrafo 1, l'attuazione di un meccanismo di «sportello unico» fondato su una ripartizione delle competenze tra un'autorità di controllo capofila e le altre autorità di controllo interessate. In forza di tale meccanismo, l'autorità di controllo dello stabilimento principale o dello stabilimento unico del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento è

competente ad agire in qualità di autorità di controllo capofila per il trattamento transfrontaliero effettuato da tale titolare o responsabile del trattamento, secondo la procedura di cooperazione tra tale autorità e le altre autorità di controllo interessate di cui all'articolo 60 di detto regolamento.

80 Nell'ambito di tale procedura di cooperazione, l'autorità di controllo capofila è tenuta, in particolare, a cercare di raggiungere un consenso. A tal fine, conformemente all'articolo 60, paragrafo 3, del regolamento 2016/679, essa trasmette senza indugio un progetto di decisione alle altre autorità di controllo interessate per ottenere il loro parere e tiene debitamente conto delle loro opinioni.

81 In particolare, dagli articoli 56 e 60 del regolamento 2016/679 risulta che, per i trattamenti transfrontalieri, e fatto salvo l'articolo 56, paragrafo 2, di quest'ultimo, le varie autorità di controllo nazionali interessate devono cooperare, conformemente alla procedura prevista da tali disposizioni, per raggiungere un consenso e un'unica decisione che vincoli tutte le suddette autorità e il titolare del trattamento garantisce la conformità alla decisione per quanto riguarda le attività di trattamento nel contesto di tutti i suoi stabilimenti nell'Unione.

82 Conformemente all'articolo 60, paragrafo 4, del regolamento 2016/679, qualora una delle altre autorità di controllo interessate sollevi, entro un termine di quattro settimane dopo essere stata consultata, un'obiezione pertinente e motivata in merito al progetto di decisione, l'autorità di controllo capofila, ove non dia seguito all'obiezione pertinente e motivata o ritenga che tale obiezione non sia pertinente o motivata, sottopone la questione al meccanismo di coerenza di cui all'articolo 63 di tale regolamento, al fine di ottenere dall'EDPB una decisione vincolante, adottata in base all'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento.

83 Come esposto dall'EDPB nelle sue memorie, tale meccanismo mira a risolvere, per il suo tramite, i conflitti di opinioni tra l'autorità capofila e le altre autorità di controllo interessate su tutte le questioni oggetto di un'obiezione pertinente e motivata. La competenza dell'EDPB ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679 è limitata a queste sole questioni. Esso adotta una decisione vincolante su tutte le questioni che sono state oggetto di un'obiezione pertinente e motivata, ma solo su tali questioni.

84 Tale ambito di applicazione limitato si spiega con la natura stessa della decisione vincolante, che è una decisione indirizzata all'autorità di controllo capofila e a tutte le autorità di controllo interessate e che è per esse vincolante, come previsto all'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento 2016/679 (v., in tal senso, ordinanza del 7 dicembre 2022, WhatsApp Ireland/Comitato europeo per la protezione dei dati, T-709/21, con impugnazione pendente, EU:T:2022:783, punto 42).

85 Anche se l'autore di un reclamo ai sensi dell'articolo 77 del regolamento 2016/679 non è formalmente parte del procedimento dinanzi all'EDPB che conduce all'adozione di una decisione vincolante ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/679, tale reclamo svolge un ruolo essenziale in tale procedura. Anzitutto, è tale reclamo che costituisce il punto di partenza dell'intero processo decisionale. Inoltre, se l'EDPB statuisce solo sulle obiezioni pertinenti e motivate che hanno dato luogo a un disaccordo tra l'autorità capofila e almeno un'autorità di controllo interessata, tali obiezioni si inseriscono nell'ambito di un procedimento avviato a seguito del reclamo. Esse tengono spesso conto dei fatti e degli argomenti addotti dalla persona interessata, cosicché il fascicolo esaminato dall'EDPB si basa, almeno in parte, sugli elementi che essa ha portato a conoscenza dell'autorità di controllo nazionale. Tale persona può quindi legittimamente voler verificare se gli elementi del suo reclamo, ripresi o evidenziati nelle obiezioni pertinenti e motivate delle autorità di controllo interessate, siano stati presi in

considerazione dall'EDPB, o in quale misura essi abbiano influenzato il contenuto della decisione vincolante. A tal riguardo, occorre rilevare che, nel caso di specie, la decisione vincolante 3/2022 fa più volte riferimento non solo al reclamo presentato dalla ricorrente, ma anche a quest'ultima in quanto tale (v. *supra* punto 45). Infine, la ricorrente, in quanto autrice del reclamo, ha un interesse diretto all'esito del procedimento, nella misura in cui quest'ultimo mira a garantire un'applicazione concreta del regolamento 2016/679 a una situazione che implica il trattamento dei suoi dati personali, quale esposta in tale reclamo.

86 Ne consegue che, nel caso di specie, si deve ritenere che il fascicolo dell'EDPB preparatorio all'adozione della decisione vincolante 3/2022 riguardi la ricorrente ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta.

87 Ne consegue che le prime tre parti del motivo unico devono essere accolte, senza che sia necessario pronunciarsi sulla quarta parte, sollevata in subordine, né sulla ricevibilità della decisione dell'Integritetsskyddsmyndigheten (Autorità per la tutela della vita privata, Svezia) del 2 novembre 2021, prodotta dalla ricorrente per la prima volta all'udienza dinanzi al Tribunale. Pertanto, la decisione impugnata deve essere annullata nella parte in cui respinge la domanda presentata dalla ricorrente, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), di avere accesso al fascicolo dell'EDPB preparatorio della decisione vincolante 3/2022.

Sulle spese

88 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché l'EDPB è rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

89 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può ordinare che una parte interveniente, diversa da quelle indicate ai paragrafi 1 e 2 di tale articolo, si faccia carico delle proprie spese. Nel caso di specie, si deve disporre che Meta si farà carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

dichiara e statuisce:

1) La decisione del Comitato europeo per la protezione dei dati del 7 febbraio 2023 è annullata nella parte in cui verte sul rigetto della domanda presentata dalla sig.ra Lisa Ballmann, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di avere accesso al fascicolo del Comitato europeo per la protezione dei dati preparatorio alla sua decisione vincolante 3/2022 relativa alla controversia, trasmesso dalla Data Protection Commission (Autorità per la protezione dei dati, Irlanda), riguardante Meta Platforms Ireland Ltd.

2) Il Comitato europeo per la protezione dei dati si farà carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla sig.ra Ballmann.

3) Meta Platform Ireland si farà carico delle proprie spese.

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 luglio 2025.

Firme