CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate l'8 maggio 2008 [1]

I — Introduzione

1. Questo caso mette la Corte di giustizia di fronte al compito di discutere il rapporto fra tutela dei dati e libertà di stampa, ovvero libertà di espressione. Al momento dell'emanazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati [2] (in prosieguo: la «direttiva sulla tutela dei dati») si era consapevoli della possibilità di un conflitto fra questi due diritti fondamentali e si incaricavano pertanto gli Stati membri, all'art. 9, di conciliare entrambi. In particolare in relazione ai media, gli Stati membri dovevano prevedere le necessarie deroghe alla tutela dei dati. Si pone adesso la questione se tale disciplina derogatoria sia applicabile alla pubblicazione sotto forma di catalogo dei dati fiscali dei cittadini finlandesi, incluse le informazioni concernenti reddito e patrimonio, nonché alla messa a disposizione di tali dati con l'ausilio di un servizio di SMS per il sistema di telecomunicazione mobile.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. L'art. 2, lett. a), b) e c), della direttiva sulla tutela dei dati definisce le centrali nozioni di dati personali, trattamento e archivio:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 281, pag. 31, modificata da ultimo dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1882/2003, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE del Consiglio delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo 251 del trattato, GU L 284, pag. 1.

a) "dati personali": qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile ("persona interessata"); si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero di identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale;

b) "trattamento di dati personali" ("trattamento"): qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'impiego, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, nonché il congelamento, la cancellazione o la distruzione;

c) "archivio di dati personali" ("archivio"): qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico».

3. L'art. 3, n. 1, partendo da tale definizione, disciplina l'ambito di applicazione della direttiva:

«Le disposizioni della presente direttiva si applicano al trattamento di dati personali interamente o parzialmente automatizzato nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi».

4. Il rapporto fra tutela dei dati e libertà d'espressione e di stampa è disciplinato dall'art. 9:

«Gli Stati membri prevedono, per il trattamento di dati personali effettuato esclusivamente a scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria, le esenzioni o le deroghe alle disposizioni del presente capo e dei capi IV e VI solo qualora si rivelino necessarie per conciliare il diritto alla vita privata con le norme sulla libertà d'espressione».

5. Questa disposizione viene spiegata nei 'considerando' 17 e 37:

«(17) considerando che, per quanto attiene al trattamento di suoni e immagini finalizzato all'attività giornalistica o all'espressione letteraria o artistica, in particolare del settore audiovisivo, i principi della direttiva hanno un'applicazione limitata, conformemente a quanto dispone l'articolo 9.

(…)

(37) considerando che il trattamento di dati personali a scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria, in particolare nel settore audiovisivo deve beneficiare di deroghe o di limitazioni a determinate disposizioni della presente direttiva ove sia necessario per conciliare i diritti fondamentali della persona con la libertà di espressione ed in particolare la libertà di ricevere o di comunicare informazioni, quale garantita in particolare dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; che pertanto, al fine di stabilire un equilibrio fra i diritti fondamentali, gli Stati membri devono prevedere le deroghe e le limitazioni necessarie in materia di misure generali concernenti la legittimità del trattamento di dati, di misure relative al trasferimento di dati nei paesi terzi nonché di competenze degli uffici preposti al controllo; che tuttavia ciò non dovrebbe permettere agli Stati membri di prevedere deroghe alle misure di garanzia della sicurezza del trattamento; che agli uffici preposti al controllo in tale settore dovrebbero essere parimenti conferite almeno determinate competenze a posteriori, ad esempio la competenza di pubblicare periodicamente una relazione o di adire l'autorità giudiziaria».

6. L'art. 17, n. 1, disciplina i requisiti concernenti la sicurezza del trattamento dei dati:

«(1) Gli Stati membri dispongono che il responsabile del trattamento deve attuare misure tecniche ed organizzative appropriate al fine di garantire la protezione dei dati personali dalla distruzione accidentale o illecita, dalla perdita accidentale o dall'alterazione, dalla diffusione o dall'accesso non autorizzati, segnatamente quando il trattamento comporta trasmissioni di dati all'interno di una rete, o da qualsiasi altra forma illecita di trattamento di dati personali.

Tali misure devono garantire, tenuto conto delle attuali conoscenze in materia e dei costi dell'applicazione, un livello di sicurezza appropriato rispetto ai rischi presentati dal trattamento e alla natura dei dati da proteggere».

7. I successivi paragrafi dell'art. 17 disciplinano l'applicazione di questi requisiti al trattamento dei dati da parte dei terzi

B — *Normativa nazionale*

8. La Costituzione finlandese (*Perustuslaki*) garantisce, all'art. 10, n. 1, la tutela della vita privata ma anche, all'art. 12, la libertà di espressione e l'accesso del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità statali:

«Chiunque fruisce della libertà di espressione. La libertà di espressione comprende il diritto di esprimere, pubblicare e ricevere opinioni ed altri messaggi senza qualsivoglia censura preventiva. Disposizioni più precise sull'esercizio della libertà di espressione vengono adottate per legge. Per legge possono essere adottate limitazioni concernenti programmi televisivi per ragioni legate alla tutela dei minori.

Documenti ed altre registrazioni in possesso delle autorità sono pubblici a meno che il loro carattere pubblico sia stato specificamente limitato per motivi indispensabili. Chiunque ha il diritto di ottenere informazioni su documenti e registrazioni pubbliche».

9. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, della legge sulla pubblicità e la segretezza dei dati fiscali (*Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta*), all'atto dell'imposizione annuale sono dati fiscali di carattere pubblico il nome del soggetto passivo dell'imposta, la data di nascita ed il comune di residenza. Sono pubblici, inter alia, i seguenti dati:

1. il reddito da lavoro imponibile ai fini dell'imposta statale;

2. il reddito da capitale e patrimoniale imponibile ai fini dell'imposta statale;

3. il reddito imponibile ai fini dell'imposta comunale;

4. l'imposta sul reddito e sul patrimonio, nonché l'importo globale delle imposte e delle tasse addebitate.

10. Di regola, le autorità trasmettono queste informazioni oralmente su richiesta; il documento può tuttavia essere consegnato a fini di consultazione, per ottenerne un duplicato o per la comunicazione orale, ovvero potrà esserne ottenuta una copia o un estratto. Quanto alla cessione delle informazioni figuranti nell'archivio dei dati personali di un'autorità, vale quanto segue (art. 16, n. 3, della legge generale sulla pubblicità dell'amministrazione, *Julkisuuslaki*):

«È possibile ottenere da archivi di dati personali di un'autorità una copia o un estratto contenente dati personali o i relativi dati in formato elettronico, laddove la presente legge non disponga altrimenti, qualora il cessionario sia autorizzato, conformemente alle disposizioni sulla tutela dei dati personali, ad archiviare e trattare codesti dati. I dati personali possono essere ulteriormente ceduti ai fini di una commercializzazione diretta nonché per sondaggi d'opinione o ricerche di mercato solo se così è specialmente previsto o se l'interessato ha dato il suo assenso».

11. La Finlandia ha recepito la direttiva sulla tutela dei dati mediante l'*Henkilötietolaki* (legge finlandese sui dati personali). Le deroghe alla sua applicazione rilevanti per il caso in esame sono previste dall'art. 2, nn. 4 e 5:

«La presente legge non si applica agli archivi di dati personali contenenti solo materiale già pubblicato dai media in quanto tale.

Per il trattamento dei dati personali a scopi redazionali o di espressione artistica o letteraria valgono, nella misura in cui siano applicabili, solo gli artt. 1-4, 32, 39, n. 3, 40, nn. 1 e 3, 44, n. 2, 45-47, 48, n. 2, nonché 50 e 51, a meno che non risulti altrimenti dall'art. 17».

12. Per quanto è dato vedere, fra queste disposizioni l'unica rilevante ai fini della risoluzione delle questioni in oggetto è costituita dall'art. 32, n. 1:

«Il responsabile dell'archivio ha l'obbligo di porre in essere le misure tecniche ed organizzative indispensabili per proteggere i dati personali da un accesso ingiustificato, da perdita accidentale o da distruzione, modifica, cessione, trasmissione ovvero da qualunque altro trattamento illegale. Nell'attuare tali misure occorre tener conto delle possibilità tecniche disponibili, dei costi causati dalle misure stesse, della natura, entità ed età dei dati da elaborare nonché della rilevanza del trattamento stesso in rapporto alla protezione della vita privata».

III — Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

13. Secondo le informazioni del giudice del rinvio, la Satakunnan Markkinapörssi Oy rilevava dati fiscali concernenti singole persone disponibili presso le autorità tributarie al fine di una successiva utilizzazione. Sulla base di questi dati, tale impresa pubblicava annualmente, sulla copertina di un giornale, una lista contenente i dati fiscali di circa 1,2 milioni di persone fisiche.

14. Questi dati contenevano nome e cognome della persona e i dati fiscali, con un'approssimazione di 100 euro, sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio della medesima. Tali dati comparivano su pubblicazioni regionali (nel 2001 ve ne sono state 16) ed erano classificati in ordine alfabetico per comune e categoria di reddito.

15. Il limite inferiore [di reddito] in relazione ai dati da pubblicare veniva fissato a livello comunale. Per Helsinki, ad esempio, veniva scelto un limite di 36 000 euro per il reddito da lavoro, mentre in comuni più piccoli esso risultava più basso.

16. L'obiettivo principale del periodico è costituito dalla pubblicazione dei dati fiscali. Esso contiene inoltre annunci, sintesi ed altri articoli. In confronto alle informazioni fiscali, questa parte occupa evidentemente uno spazio più ridotto.

17. La Satakunnan Markkinapörssi Oy esige il pagamento di una tariffa per la cancellazione dalla rivista dei dati relativi ad una persona. Secondo l'impresa, tale pagamento non costituiva tuttavia il presupposto per la cancellazione.

18. La Satakunnan Markkinapörssi Oy cedeva, sotto forma di CD-Rom, i dati relativi alla persona oggetto di pubblicazione alla Satamedia Oy. Quest'ultima era un'altra società di proprietà della stessa cerchia di persone.

19. La Satamedia Oy e la Satakunnan Markkinapörssi Oy concordavano con un'impresa terza, una società di telefonia mobile, l'esecuzione tecnica di un servizio messaggi (short message service — SMS). A tal fine, la Satamedia Oy cedeva i dati in questione a questa impresa, la quale effettuava il servizio SMS per conto della Satamedia Oy.

20. Nell'ambito di questo servizio, l'utilizzatore di un telefono cellulare invia il seguente messaggio: imposta NOME COGNOME COMUNE DI RESIDENZA (per es. IMPOSTA MATTI MEIKÄLÄINEN HELSINKI) ad un determinato numero. In risposta vengono inviati al telefono cellulare i dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio, con un'approssimazione di 100 euro. Nel 2004 apparivano, nell'ambito del servizio di SMS, anche i dati su omonimi nonché dati comparativi fra i rispettivi comuni. Per ogni messaggio ricevuto viene richiesto il pagamento di una tariffa. Su richiesta, l'impresa ritira anche i dati dal servizio di SMS.

21. Il garante finlandese per la protezione dei dati, il *Tietosuojavaltuutettu*, ispezionava l'attività della Satakunnan Markkinapörssi Oy e della Satamedia Oy e chiedeva alla Commissione sulla tutela dei dati personali:

a) di vietare alla Satakunnan Markkinapörssi Oy

— la rilevazione, la registrazione o il trattamento in altro modo di dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio delle persone fisiche in un'ampiezza ed in una maniera analoga a come avvenuto per i dati fiscali del 2001 e

— la cessione di tali dati personali, da questa rilevati e registrati a fini apparentemente redazionali, per un servizio di SMS o per altri scopi;

b) di vietare alla Satamedia Oy la raccolta e la registrazione nonché la cessione per un servizio di SMS o per altri scopi, di dati personali ottenuti dagli archivi della Satakunnan Markkinapörssi Oy.

22. La Commissione per la tutela dei dati personali respingeva la richiesta. Il ricorso presentato contro questa decisione veniva respinto in primo grado. Il garante per la protezione dei dati ricorreva pertanto dinnanzi al *Korkein hallinto-oikeus*, il tribunale amministrativo finlandese di ultimo grado.

23. Sulla base di questo [ricorso], il *Korkein hallinto-oikeus*, ai sensi dell'art. 234 CE, ha

sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se vada considerata quale trattamento di dati personali ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 95/46/CE un'attività consistente nel:

a) rilevare dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio di persone fisiche da documenti pubblici delle autorità tributarie e trattarli a fini di pubblicazione;

b) pubblicarli in ordine alfabetico e per classi di reddito, sotto forma di elenchi esaustivi classificati per comuni;

c) diffonderli ulteriormente su CD-ROM per essere trattati a fini commerciali;

d) trattarli nell'ambito di un servizio di SMS in cui gli utilizzatori di un telefono mobile possono, previa comunicazione del nome e della residenza di una persona e loro trasmissione ad un determinato numero del servizio SMS, ottenere in risposta dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio di tale persona.

2) Se la direttiva 95/46/CE vada interpretata nel senso che le varie operazioni menzionate supra sub 1a-1d possono ritenersi quali trattamento di dati personali effettuato esclusivamente a scopi giornalistici ai sensi dell'art. 9 della direttiva, quando si prende in considerazione il fatto che sono stati rilevati dati in rapporto a più di un milione di soggetti passivi di imposta fondandosi su dati pubblici a norma della legislazione nazionale sull'accessibilità al pubblico dell'informazione. Se nella valutazione della causa sia rilevante la circostanza che l'obiettivo principale dell'attività è la pubblicazione di tali dati.

3) Se l'art. 17 della direttiva 95/46/CE vada interpretato in combinato disposto con i principi e gli obiettivi della direttiva stessa nel senso che la pubblicazione di dati rilevati a scopi giornalistici e la loro ulteriore cessione ai fini di un trattamento a scopi commerciali sono incompatibili con tale disposizione.

4) Se la direttiva 95/46/CE possa interpretarsi nel senso che esulano del tutto dal suo campo di applicazione gli archivi di dati personali contenenti solo materiale pubblicato nei media in quanto tale».

24. La Satakunnan Markkinapörssi Oy e la Satamedia Oy congiuntamente, l'Estonia, il Portogallo, la Finlandia, la Svezia nonché la Commissione hanno presentato memorie. All'udienza del 12 febbraio 2008 ha inoltre preso parte il garante finlandese per la tutela dei dati, mentre il Portogallo era assente.

25. Il Presidente della Corte di giustizia respingeva la domanda di partecipazione al procedimento presentata dal garante europeo della protezione dei dati, poiché un tale intervento non è contemplato nel procedimento pregiudiziale e il garante della protezione dei dati non è menzionato quale parte in causa dall'art. 23 dello Statuto della Corte [3].

3 — Ordinanza del Presidente della Corte 12 settembre 2007, causa C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy (Racc. pag. I-7075, punti 8 e segg.).

IV — Valutazione giuridica

26. È necessario verificare nel procedimento a quo se la tutela dei dati osti alla diffusione di dati fiscali da parte della Satakunnan Markkinapörssi Oy e della Satamedia Oy. Per questo motivo il giudice del rinvio domanda, con la *prima questione*, se e in che misura il rapporto con i dati fiscali sopra illustrato rientri nell'ambito di applicazione della direttiva sulla tutela dei dati.

27. Ai sensi dell'art. 2, n. 5, della legge finlandese sui dati personali, al trattamento di dati personali a fini redazionali si applicano solo determinate disposizioni in materia di tutela dei dati. L'unica restrizione al trattamento sembra essere quella prevista dall'art. 32, n. 1, il quale recepisce i requisiti concernenti la sicurezza del trattamento disciplinati dall'art. 17 della direttiva sulla tutela dei dati. La *terza questione* mira ad ottenere una pronuncia avente ad oggetto l'interpretazione di questa disposizione.

28. Con la *seconda questione*, il giudice del rinvio segue un ulteriore approccio per l'applicazione delle disposizioni in materia di tutela dei dati, e precisamente l'interpretazione dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati, il quale incarica gli Stati membri di

conciliare la libertà di espressione e il diritto alla vita privata. Ciò deve avvenire attraverso la previsione di deroghe alla tutela dei dati, qualora il trattamento dei dati personali venga effettuato esclusivamente a scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria. Viene chiesto pertanto se e fino a che punto gli scopi giornalistici possano trovare riconoscimento.

29. La *quarta questione* deve chiarire la compatibilità con il diritto comunitario di un'ulteriore deroga finlandese alla tutela dei dati, e precisamente quella prevista dall'art. 2, n. 4, della legge sui dati personali per il trattamento di dati pubblici.

A — *Sulla prima questione — Trattamento dei dati personali*

30. Il giudice del rinvio domanda in primo luogo se il campo di applicazione della direttiva sulla tutela dei dati operi in relazione alle diverse attività della Satakunnan Markkinapörssi Oy e della Satamedia Oy.

31. Il giudice e le parti in causa concordano a ragione sul fatto che la pubblicazione dei dati fiscali e la loro messa a disposizione sotto forma di servizio di SMS debbano essere considerate quale trattamento di dati personali ai sensi dell'art. 2, lett. a) e b), della direttiva sulla tutela dei dati.

32. Si tratta, nel caso in esame, di dati personali, in quanto le informazioni su reddito, patrimonio e imposte vengono collegate a determinate persone. Sia la pubblicazione sia la messa a disposizione sotto forma di servizio SMS presuppongono operazioni di diverso tipo, quali per esempio la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione e la comunicazione mediante trasmissione, la diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, ai sensi dell'art. 2, lett. b), della direttiva sulla tutela dei dati.

33. L'applicazione della direttiva presuppone inoltre, ai sensi dell'art. 3, n. 1, un trattamento dei dati interamente o parzialmente automatizzato o perlomeno il trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi. Un archivio è un insieme strutturato di dati personali accessibili secondo criteri determinati.

34. È probabile che le procedure di trattamento indicate dal giudice del rinvio siano automatizzate, perlomeno parzialmente, almeno laddove non si tenga conto della cessione dei CD-Rom. L'automatizzazione

della cessione non necessita tuttavia di ulteriore chiarificazione, in quanto la pubblicazione cartacea dei dati fiscali costituisce un archivio e la comunicazione sotto forma di un servizio SMS presuppone la consultazione di un archivio. Siamo pertanto in presenza, per quanto riguarda tutte le attività menzionate — inclusa la comunicazione a mezzo di CD-Rom — del trattamento di dati personali contenuti o destinati a figurare in un archivio.

35. Occorre quindi risolvere la prima questione nel senso che deve essere considerata quale trattamento di dati personali ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati un'attività consistente, come illustrato nella domanda di pronuncia pregiudiziale, nel:

a) rilevare dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio di persone fisiche da documenti pubblici delle autorità tributarie e trattarli a fini di pubblicazione;

b) pubblicarli in ordine alfabetico e per classi di reddito, sotto forma di elenchi esaustivi classificati per comuni;

c) diffonderli ulteriormente su CD-ROM per essere trattati a fini commerciali ovvero

d) trattarli nell'ambito di un servizio di SMS in cui gli utilizzatori di un telefono mobile possono, previa comunicazione del nome e della residenza di una persona e loro trasmissione ad un determinato numero del servizio SMS, ottenere in risposta dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio di tale persona.

B — *Sulla seconda questione — la deroga per attività giornalistiche*

36. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se le attività oggetto del procedimento possano essere considerate quale trattamento di dati personali effettuato esclusivamente a scopi giornalistici ai sensi dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati. Questa disposizione costituisce il fondamento giuridico per la configurazione nazionale del c.d. privilegio accordato alla stampa e ai media [4]. Ai sensi di quest'ultimo, gli Stati membri prevedono, per il trattamento di dati personali effettuato esclusivamente a scopi

4 — V. su queste nozioni Stefan Walz, § 41, punto 1, in: Spiros Simitis, *Bundesdatenschutzgesetz*, 6ª ed., Baden Baden, 2006, e Friederike Neunhoeffer, *Das Presseprivileg im Datenschutzrecht*, Tübingen, 2005.

giornalistici o di espressione artistica o letteraria, esenzioni o deroghe alle disposizioni dei capi II, IV e VI della direttiva sulla tutela dei dati solo qualora si rivelino necessarie per conciliare il diritto alla vita privata con le norme sulla libertà d'espressione. La seconda questione ha pertanto ad oggetto la determinazione del campo di applicazione di questa deroga.

Sui diritti fondamentali rilevanti

37. L'interpretazione dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati deve guardare ai diritti fondamentali che devono essere conciliati attraverso l'applicazione di questa disposizione. Al riguardo, i giudici comunitari devono tenere conto specialmente della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [5].

38. Il diritto comunitario garantisce il diritto alla libertà di parola sancito dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: CEDU) [6]. Tale diritto viene riconosciuto anche dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [7], proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (in prosieguo: la Carta). Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia [8] e al Protocollo sui sistemi di radiodiffusione pubblica negli Stati membri [9], ai sensi dell'art. 11, n. 2, della Carta sono rispettati la libertà dei media e il loro pluralismo.

39. La libertà di espressione non è limitata all'espressione di opinioni, bensì include espressamente, ai sensi degli artt. 10, n. 1, secondo comma CEDU e 11, n. 1, primo periodo, della Carta, nel senso di una libertà di comunicazione, la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee. La Corte europea dei diritti dell'uomo, in una giurisprudenza costante, sottolinea che la libertà di espressione vale non soltanto in relazione alle informazioni o alle idee accolte con favore o considerate come inoffensive o indifferenti, ma anche a tutte quelle informazioni o idee che disturbino, sconvolgano od inquietino lo Stato o una parte della popolazione [10]. Anche nel caso di fini commerciali, la libertà di

5 — Sentenze 15 ottobre 2002, cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione (Racc. pag. I-8375, punto 274), nonché 29 giugno 2006, causa C-301/04 P, Commissione/SGL Carbon AG (Racc. pag. I-5915, punto 43).

6 — Sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT (Racc. pag. I-2925, punto 44); 25 luglio 1991, cause C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Racc. pag. I-4007, punto 23) e C-353/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-4069, punto 30), nonché 13 dicembre 2007, causa C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium e a. (Racc. pag. I-11135, punto 41).

7 — GU C 364, pag. 1. Ripreso con adattamenti dalla proclamazione del 12 dicembre 2007, GU C 303, pag. 1.

8 — V. le sentenze Collectieve Antennevoorziening Gouda e United Pan-Europe Communications Belgium e a. (entrambe cit. alla nota 6).

9 — Protocollo allegato al Trattato CE, GU 1997 C 340, pag. 109.

10 — V. per es. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze Handyside del 7 dicembre 1976 (Serie A, n. 24, § 49); Müller e a. del 24 maggio 1988 (Serie A, n. 133, § 33); Vogt del 26 settembre 1995 (Serie A, n. 323, § 52), Guja del 12 febbraio 2008 (non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, § 69), nonché la sentenza della Corte 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, Connolly/Commissione (Racc. pag. I-1611, punto 39).

espressione tutela la comunicazione di informazioni e la manifestazione di opinioni [11].

40. Il diritto fondamentale alla vita privata è sancito in particolare dall'art. 8 CEDU ed è riconosciuto dall'art. 7 della Carta. Quest'ultima proclama inoltre espressamente, all'art. 8, la tutela dei dati personali [12]. La comunicazione a terzi di dati personali arreca pregiudizio al diritto al rispetto della vita privata degli interessati, quale che sia l'ulteriore utilizzazione delle informazioni trasmesse, e presenta il carattere di un'ingerenza ai sensi dell'art. 8 della CEDU [13].

41. Il diritto alla vita privata non costituisce un semplice diritto di difesa nei confronti di ingerenze statali, bensì fonda anche obbligazioni positive in capo allo Stato [14]. Pertanto la Comunità, a mezzo della direttiva sulla tutela dei dati, ha esteso tale tutela al trattamento da parte di privati. In questo senso anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, in un caso avente ad oggetto la pubblicazione sui giornali di foto appartenenti alla vita privata di un personaggio pubblico, ha già sottolineato che è necessaria una maggiore attenzione, alla luce dei progressi tecnici in punto di registrazione e riutilizzazione di dati personali [15].

42. La limitazione di entrambi i diritti fondamentali è, in linea di principio, ammissibile a parità di condizioni: essa deve essere prevista per legge, perseguire uno o più scopi legittimi ai sensi degli artt. 8 e 10 CEDU ed essere necessaria in una società democratica. Ciò significa che un bisogno sociale imperativo può giustificare ingerenze se queste sono proporzionate allo scopo legittimo perseguito [16].

43. Una rigida applicazione della tutela dei dati potrebbe limitare sensibilmente la libertà di espressione. Così, se i media potessero elaborare e pubblicare informazioni personali solo su consenso o dopo aver avvisato le persone coinvolte, il giornalismo investigativo sarebbe ampiamente escluso. D'altra parte, è evidente che i media possono violare il diritto alla vita privata dei singoli [17]. È pertanto necessario raggiungere un equilibrio.

11 — Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Autronic AG del 22 maggio 1990 (12726/87, Serie A n. 178, § 47) e Casado Coca del 24 febbraio 1994 (15450/89, Serie A n. 285-A, §§ 35 e segg.). In questo contesto la Commissione rinvia a ragione anche alle conclusioni dell'avvocato generale Fenelly 15 giugno 2000, per la sentenza nella causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-8419, punti 153 e segg.).

12 — In tal senso anche la sentenza 29 gennaio 2008, causa C-275/06, Promusicae (Racc. pag. I-271, punto 64).

13 — Sentenza 20 maggio 2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e a. (Racc. pag. I-4989, punto 74).

14 — Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo von Hannover del 24 giugno 2004 (59320/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-VI, § 57 e giurisprudenza ivi cit.).

15 — Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, von Hannover (cit. alla nota 14, § 70).

16 — V. sulla libertà di espressione le sentenze della Corte 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress (Racc. pag. I-3689, punto 26) e 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger (Racc. pag. I-5659, punto 79) nonché le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Handyside (cit. alla nota 10, § 48) e Observer e Guardian del 26 novembre 1991 (13585/88, Serie A, n. 216, § 59) nonché, sul diritto alla vita privata, le sentenze della Corte 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter (Racc. pag. I-6279, punto 42) e Österreichischer Rundfunk e a. (cit. alla nota 13, punto 71) e le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Leander del 26 marzo 1987 (9248/81, Serie A n. 116,§ 58) e Connors del 27 maggio 2004 (66746/01, non pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, § 81).

17 — Esemplificativa la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, von Hannover (cit. alla nota 14, §§ 61 e segg.).

44. Questa situazione di conflitto fra diversi diritti fondamentali, ma anche fra la tutela dei dati e altri interessi di carattere generale, è significativa per l'interpretazione della direttiva sulla tutela dei dati [18]. Per questo motivo, le corrispondenti disposizioni della direttiva presentano un carattere relativamente generico. Esse lasciano agli Stati membri il necessario margine di discrezionalità in sede di emanazione delle misure di recepimento, le quali possono essere adattate alle diverse situazioni possibili [19]. In questo quadro, gli Stati membri devono rispettare e conciliare le posizioni interessate concernenti i diritti fondamentali.

45. Inoltre, secondo la Corte di giustizia, le autorità e i giudici degli Stati membri devono non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme alle direttive sulla tutela dei dati, ma anche provvedere a non fondarsi su un'interpretazione di queste ultime che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario o con gli altri principi generali del diritto comunitario [20].

Prerogativa di valutazione nazionale

46. Diversamente dai precetti validi per i giudici e le autorità nazionali, la Corte di giustizia è molto reticente nel determinare la portata della tutela dei dati e nel ponderare diritti fondamentali contrastanti. Nella sentenza Promusicae, essa si è limitata a menzionare i due diritti fondamentali ed a lasciare al giudice del rinvio il loro bilanciamento vero e proprio [21]. Nella sentenza Österreichischer Rundfunk e a. procedeva in modo analogo [22], fornendo tuttavia in aggiunta alcune indicazioni al giudice del rinvio [23].

47. La Corte di giustizia mostrava una siffatta reticenza anche in altri casi di collisione di posizioni giuridiche. Nella sentenza Familiapress si era in presenza del contrasto fra la libera circolazione delle merci e un divieto nazionale di giochi promozionali sulle riviste. È vero che, in tal sede, la Corte di giustizia si esprimeva in modo concreto sulla necessità di determinate modalità normative [24]; la stessa affermava tuttavia che spettava in generale ai giudici nazionali valutare se tale divieto fosse proporzionato alla salvaguardia del pluralismo della stampa e se questo scopo non potesse essere conseguito mediante misure meno restrittive [25].

18 — V. le sentenze 6 novembre 2003, causa C-101/01, Lindqvist (Racc. pag. I-12971, punti 82 e segg.), nonché Promusicae (cit. alla nota 12, punti 65 e segg.).
19 — V. le sentenze Lindqvist (cit. alla nota 18, punti 83 e seg.) e Promusicae (cit. alla nota 12, punto 67).
20 — V. le sentenze Lindqvist (cit. alla nota 18, punto 87) e Promusicae (cit. alla nota 12, punto 68).
21 — Cit. alla nota 12, punti 61 e segg., in particolare 68.
22 — Cit. alla nota 13, punti 91 e segg.
23 — Cit. alla nota 13, punti 86 e segg.
24 — Cit. alla nota 16, punto 33.
25 — Cit. alla nota 16, punto 34.

48. Più estensivamente, la Corte di giustizia, in un caso di collisione fra la libera prestazione dei servizi e la dignità umana ovvero la libera circolazione delle merci e i principi concernenti la tutela dei bambini e degli adolescenti, ha riconosciuto che sono possibili concezioni diverse ma ugualmente legittime negli Stati membri in ordine alla proporzionalità delle restrizioni delle libertà fondamentali al fine di tutelare interessi pubblici e in particolare diritti fondamentali [26].

49. D'altra parte, la Corte di giustizia ha già ricordato che la stessa è chiamata a fornire al giudice nazionale risposte utili, ed è in particolare competente a fornire indicazioni, ricavate dal fascicolo della causa principale nonché dalle osservazioni scritte e orali ad essa sottoposte, che consentano a tale giudice di pronunciarsi sulla concreta controversia ad esso sottoposta [27]. In genere, tali indicazioni si riferiscono in particolare a problemi che devono essere affrontati nell'ambito della verifica in punto di proporzionalità.

50. Nel caso in esame, la Corte di giustizia dovrebbe assumere un atteggiamento prudente. I giudici comunitari sono tenuti a concretizzare diritti fondamentali confliggenti soprattutto in presenza di attività *transfrontaliere*. Laddove vi siano indizi per un pregiudizio delle attività transfrontaliere dei cittadini dell'Unione, si impone un esame particolarmente accurato. In tale direzione vanno le sentenze in materia di attività sindacali in relazione alla prestazione di servizi transfrontalieri [28], al trasferimento di impresa [29] e agli attacchi ai trasporti di frutta da parte di contadini in protesta [30].

51. Neanche il caso Schmidberger [31], avente ad oggetto l'impedimento alla libera circolazione delle merci fra la Germania e l'Italia causato da una dimostrazione autorizzata sul tratto austriaco dell'autostrada del Brennero, depone in senso contrario. La Corte di giustizia, pur riconoscendo qui un ampio potere discrezionale a favore delle autorità nazionali nel bilanciamento fra la libera circolazione delle merci e la libertà di espressione e manifestazione [32], ha tuttavia verificato in modo relativamente dettagliato il risultato di tale bilanciamento [33], prima di negare la sussistenza di una violazione del diritto comunitario.

52. Nell'applicare la direttiva sulla tutela dei dati, la protezione di attività transfrontaliere costituisce al contrario l'eccezione. Questa direttiva si fonda sull'art. 95 CE e mira pertanto alla realizzazione del mercato

26 — Sentenze 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega (Racc. pag. I-9609, punti 37 e segg.), e 14 febbraio 2008, causa C-244/06, Dynamic Medien (Racc. pag. I-505, punto 44); v. anche la sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a. (Racc. pag. I-13031, punto 63).

27 — Sentenza 11 dicembre 2007, causa C-438/05, The International Transport Workers' Federation e The Finnish Seamen's Union (Racc. pag. I-10779, punto 85).

28 — Sentenza 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval e Partneri (Racc. pag. I-11767).

29 — Sentenza The International Transport Workers' Federation e The Finnish Seamen's Union (cit. alla nota 27).

30 — Sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6959).

31 — Sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00 (Racc. pag. I-5659).

32 — Cit. alla nota 31, punti 82 e 93.

33 — Cit. alla nota 31, punti 83 e segg.

interno. Essa ricomprende tuttavia non solo il trattamento transfrontaliero dei dati, bensì anche vicende meramente nazionali. Diversamente dall'avvocato generale Tizzano [34], la Corte di giustizia non ha comunque posto in discussione l'ampia portata della direttiva sulla tutela dei dati, poiché, limitandosi a situazioni che presentano elementi transfrontalieri, la delimitazione del campo di applicazione della menzionata direttiva risulterebbe incerto ed esposto al caso [35].

53. È dato peraltro derivare dall'ampio campo di applicazione della direttiva, il quale va quasi oltre la realizzazione del mercato interno, che la Corte di giustizia, nel bilanciamento di diritti fondamentali confliggenti nell'ambito della direttiva, dovrebbe accordare, in linea di principio, un ampio potere discrezionale agli Stati membri e ai loro tribunali, all'interno del quale possano trovare spazio le loro tradizioni e i loro valori sociali.

54. L'art. 9 della direttiva deve essere interpretato tenendo conto di queste considerazioni.

34 — Conclusioni 19 settembre 2002, per la sentenza nella causa C-101/01, Lindqvist (Racc. pag. I-12971, paragrafi 35 e segg.), e 14 novembre 2002, per la sentenza nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e a. (Racc. pag. I-4989, paragrafi 43 e segg.).

35 — Sentenza Österreichischer Rundfunk e a. (cit. alla nota 13, punto 42).

Sull'ambito di applicazione dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati

55. Ai sensi dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati, gli Stati membri prevedono, per il trattamento di dati personali effettuato esclusivamente a scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria, esenzioni o deroghe alla tutela dei dati solo qualora esse si rivelino necessarie per conciliare il diritto alla vita privata con le norme sulla libertà d'espressione.

56. La Satakunnan Markkinapörssi Oy e la Satamedia Oy nonché la Finlandia vogliono estendere l'ambito di applicazione dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati all'intero settore della tutela della libertà di espressione. A seguito di tale interpretazione, l'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati ricomprenderebbe, conformemente al suo obiettivo, tutti i possibili conflitti fra libertà di espressione e tutela dei dati. Allo stesso tempo, verrebbe accordata agli Stati membri la più ampia libertà nel conciliare tutela dei dati e libertà di espressione.

57. Una siffatta interpretazione non trova peraltro alcun fondamento nel testo dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati. Questa disposizione esige non solo il raggiungimento di un equilibrio fra libertà di espressione e

tutela dei dati, bensì illustra determinati scopi a favore dei quali gli Stati membri possono derogare a quasi tutte le disposizioni della direttiva sulla tutela dei dati. Le nozioni al riguardo utilizzate di scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria resterebbero prive di una propria funzione accanto alla nozione di libertà di espressione, se fossero in definitiva equiparate a quest'ultima.

58. Per interpretare l'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati si dovrebbe piuttosto partire dal dato di fatto che le deroghe ad un principio di carattere generale devono essere interpretate restrittivamente [36], al fine di non minare oltre misura il principio interessato. Nel caso in esame, procedendo ad un'interpretazione estensiva, si rischierebbe di incorrere in una violazione del diritto fondamentale alla vita privata.

59. L'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati consente di riconoscere la necessità di un'interpretazione restrittiva già dalla circostanza che tale disposizione prevede solo il trattamento di dati personali, il quale venga effettuato *esclusivamente* per gli scopi ivi indicati. Anche le deroghe e le esenzioni possono essere poste in essere *solo qualora* si rivelino necessarie per conciliare i diritti fondamentali interessati.

60. Come espone in particolare la Commissione, l'ampia portata delle deroghe consentite ai sensi dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati depone a favore di un'interpretazione restrittiva dei requisiti applicativi della medesima. Mentre altre deroghe contenute nella direttiva sulla tutela dei dati prevedono solo eccezioni a determinate disposizioni, l'art. 9 consente di mettere fuori gioco quasi tutti i requisiti posti dalla direttiva.

61. Ad un'interpretazione della nozione di scopi giornalistici orientata al suo significato letterale non osta la circostanza che essa avrebbe come conseguenza una violazione della libertà di espressione ad opera di requisiti eccessivi concernenti la tutela dei dati. Gli Stati membri non devono infatti raggiungere un equilibrio fra libertà di espressione e diritto alla vita privata solo nell'ambito dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati, ma possono fondarsi anche su altre disposizioni, in quanto la direttiva lascia in generale agli Stati membri il potere discrezionale necessario nell'emanazione delle misure di recepimento, le quali possono essere adeguate alle fattispecie più disparate [37].

36 — Sentenze 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia e a. (Racc. pag. I-5083, punto 34), e 14 giugno 2007, causa C-342/05, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-4713, punto 25), rispettivamente sulle deroghe alla protezione delle specie; 7 marzo 2002, causa C-169/00, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-2433, punto 33, e la giurisprudenza cit.), sull'IVA; 27 settembre 1988, causa 189/87, Kalfelis (Racc. pag. 5565, punto 19), nonché 11 ottobre 2007, causa C-98/06, Freeport (Racc. pag. I-8319, punto 35), rispettivamente sulla competenza giurisdizionale in materia civile, nonché 27 novembre 2007, causa C-435/06, C (Racc. pag I-10141, punto 60), sulla competenza giurisdizionale in materia di affidamento.

37 — Sentenza Lindqvist (cit. alla nota 18, punti 83 e segg.); v. anche la sentenza Promusicae (cit. alla nota 12, punto 67) sulla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 luglio 2002, 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (GU L 201, pag. 37).

62. Nel settore della libertà di espressione privata gli Stati membri godono di particolare libertà, in quanto la direttiva sulla tutela dei dati, ai sensi dell'art. 3, n. 2, secondo trattino, non è applicabile al trattamento [di dati] effettuato da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico [38].

63. Inoltre, il trattamento può essere consentito, ai sensi dell'art. 7, lett. f), della direttiva sulla tutela dei dati, per il perseguimento dell'interesse legittimo del responsabile del trattamento ovvero lo Stato membro interessato può, ai sensi dell'art. 13, n. 1, lett. g), prevedere deroghe a determinate disposizioni al fine di proteggere i diritti e le libertà altrui [39]. In questi casi valgono in particolare, peraltro, i requisiti concernenti l'ammissibilità del trattamento di dati ai sensi dell'art. 7 e il trattamento di dati sensibili ai sensi dell'art. 8 e le autorità di controllo della protezione dei dati possono sorvegliarne il trattamento.

64. In sintesi, si deve quindi affermare che l'ambito di applicazione dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati deve essere determinato sulla base delle nozioni «scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria», le quali rivestono un significato proprio, non coincidente con l'ambito della tutela della libertà di espressione.

Sulla nozione di scopi giornalistici

65. La nozione «scopi giornalistici» si riferisce all'attività dei mass media, e in particolare alla stampa e ai mezzi audiovisivi. La nascita della direttiva sulla tutela dei dati mostra che gli scopi giornalistici non devono essere limitati all'attività dei media istituzionali. Dopo che la Commissione aveva inizialmente proposto una deroga a favore degli organi di stampa e dei mezzi audiovisivi [40], la nozione di scopi giornalistici risultava da numerosi progetti successivi, i quali staccavano l'ambito di applicazione della deroga dai mass media e la estendevano a tutte le persone che svolgono attività giornalistica [41].

38 — V. sull'interpretazione di questa disposizione la sentenza Lindqvist (cit. alla nota 18, punti 46 e seg.).

39 — Conformemente a ciò, anche la convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale firmata il 28 gennaio 1981 a Strasburgo, SEV-n. 108, non prevede alcun speciale privilegio a favore dei media, bensì l'emanazione di disposizioni derogatorie a tutela dei diritti altrui. V. anche le osservazioni relative all'art. 9, lett. b), della convenzione, Rapport explicatif, n. 58, http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/108.htm.

40 — Art. 19 della proposta di direttiva del Consiglio concernente la protezione delle persone relativamente al trattamento dei dati personali, COM (90) 314 def., GU 1990 C 277, pag. 3.

41 — V. in particolare parere del Parlamento europeo 11 marzo 1992 [GU C 94, pag. 173], la proposta modificata della Commissione 15 ottobre 1992 [GU 1992 C 311, pag. 30] e infine la posizione comune del Consiglio 20 febbraio 1995 [GU C 93, pag. 1].

66. Per arricchire ulteriormente di significato la nozione di scopi giornalistici è possibile chiamare in causa i compiti dei media in una società democratica, come sviluppato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua giurisprudenza in materia di restrizione della libertà di espressione. Un requisito proprio di ogni restrizione della libertà di espressione consiste nella necessità di tale restrizione per una società democratica. Laddove risultino coinvolti i media, si deve tenere conto del fatto che una stampa libera svolge un ruolo essenziale per il funzionamento della società democratica, in particolare il ruolo di «cane da guardia pubblico». Essa ha pertanto l'obbligo di diffondere informazioni e opinioni concernenti tutte le questioni di pubblico interesse [42].

67. Trattandosi della diffusione di informazioni e opinioni, ciò che rileva non è - contrariamente a quanto talvolta affermato - se i dati diffusi vengano elaborati a livello redazionale oppure commentati. Già la semplice messa a disposizione di dati grezzi può contribuire a discussioni pubbliche e può rivestire pertanto un interesse pubblico. Inoltre, già di per sé la scelta dei dati diffusi è espressione di una valutazione soggettiva di colui che li diffonde. Tale scelta trasmette infatti perlomeno l'informazione che questi dati rivestono un interesse per il destinatario.

42 — Corte europea dei diritti dell'uomo sentenze Barthold del 25 marzo 1985 (8734/79, Serie A n. 90, § 58); Lingens dell'8 luglio 1986 (9815/82, Serie A n. 103, § 44); Jersild del 23 settembre 1994 (15890/89, Serie A n. 298, § 31), Observer e Guardian (cit. alla nota 16, § 59); von Hannover (cit. alla nota 14, § 63) nonché Pedersen e Baadsgaard del 17 dicembre 2004 [GC](49017/99, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-XI § 71).

68. Come affermato in particolare dal governo svedese, il trattamento di dati personali è effettuato a scopi giornalistici se esso mira a diffondere informazioni e opinioni concernenti questioni di interesse pubblico.

Sulle informazioni e opinioni concernenti questioni di interesse pubblico

69. Si deve chiarire adesso cosa si intenda per informazioni e opinioni concernenti questioni di interesse pubblico. Questa formula descrive azioni nell'esercizio della libertà di espressione, la cui limitazione necessita di una giustificazione particolarmente importante.

70. Il governo svedese rinvia in questo contesto ad una dichiarazione effettuata al momento dell'emanazione della direttiva sulla tutela dei dati. Secondo tale dichiarazione, la sussistenza di scopi giornalistici non deve essere verificata sulla base delle informazioni trasmesse, vale a dire sulla base del contenuto, bensì sulla base della natura della trasmissione. È giusto che non incomba sulle autorità statali il compito di stabilire le questioni di interesse pubblico di cui possono occuparsi i media. Una verifica del contenuto è pertanto delicata.

71. La natura e il contesto sono rilevanti al fine di escludere quelle ipotesi in cui, pur essendo trasmesse informazioni od opinioni di interesse pubblico, la trasmissione non è indirizzata al pubblico, come per esempio nel caso delle discussioni politiche private.

72. Una delimitazione effettuata esclusivamente sulla base della forma in cui le informazioni sono trasmesse non è oggi tuttavia sufficiente per identificare gli scopi giornalistici. In passato, il giornalismo era circoscritto ai media inequivocabilmente riconoscibili in quanto tali, e precisamente alla stampa, alla radio e alla televisione. I moderni mezzi di comunicazione, come internet o i servizi di telefonia mobile, vengono invece oggi utilizzati in misura analoga per trasmettere informazioni su questioni di interesse pubblico nonché a fini meramente privati. Di conseguenza, la natura della trasmissione delle informazioni, pur costituendo un aspetto importante per verificare se sono stati perseguiti scopi giornalistici, non esime tuttavia dal controllo del contenuto.

73. Sussiste in ogni caso un interesse pubblico se l'informazione trasmessa si riferisce ad un dibattito pubblico effettivamente esistente [43]. Ci sono inoltre temi che costituiscono questioni di interesse pubblico a causa della loro natura, per es. i processi pubblici ai sensi dell'art. 6, n. 1, CEDU [44], l'interesse pubblico alla trasparenza della vita politica [45] o le informazioni sulle opinioni e le posizioni nonché sul comportamento dei leader politici [46].

74. Si deve al contrario dubitare che si abbia trasmissione di informazioni su questioni di interesse pubblico nel caso di diffusione di dettagli concernenti la vita privata che non presentano alcun collegamento con la funzione pubblica della persona interessata, in particolare laddove essi mirino solamente a soddisfare la curiosità di un certo pubblico sulla vita privata di una persona e che, nonostante un certo grado di notorietà di quest'ultima, non possono essere considerati quale contributo ad una qualche discussione di interesse generale per la società [47]. Riveste particolare importanza, per tracciare il confine di interesse pubblico, la legittima aspettativa della persona interessata al rispetto della propria vita privata [48].

75. Esemplare per queste considerazioni è il caso Fressoz e Roire [49]. Esso riguardava la

43 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze News Verlags GmbH & Co. KG del 11 gennaio 2000 (31457/96, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-I, § 54); Tammer del 6 febbraio 2001 (41205/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-I, § 68); Editions Plon del 18 maggio 2004 (58148/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-IV, § 44); Stoll del 10 dicembre 2007 (69698/01, §§ 118 e segg.), nonché Nikowitz e Verlagsgruppe News GmbH del 22 febbraio 2007 (5266/03, § 25).

44 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza News Verlags GmbH & Co. KG (cit. alla nota 43, § 56).

45 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Editions Plon (cit. alla nota 43, § 44).

46 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze Stoll (cit. alla nota 43, § 122) e Lingens (cit. alla nota 42, § 42). Sui leader della vita economica v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Tønsbergs Blad AS e Haukom del 1° marzo 2007 (510/04, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, § 87).

47 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze von Hannover (cit. alla nota 14, § 65), e News Verlags GmbH & Co.KG (cit. alla nota 43, § 54).

48 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza von Hannover (cit. alla nota 14, § 51). V. in generale sulla legittima aspettativa con riferimento al trattamento dei dati anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze Halford del 25 giugno 1997 (20605/92, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III, § 45); P. G. e J. H. del 25 settembre 2001 (44787/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 57) nonché Copland del 3 aprile 2007 (62617/00, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, § 42).

49 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 gennaio 1999 (29183/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

punizione di due giornalisti, i quali avevano pubblicato documenti riservati provenienti da una pratica fiscale, al fine di suffragare le informazioni in loro possesso sul reddito di un dirigente d'impresa. Tale pubblicazione era in linea di principio punibile secondo il diritto nazionale.

76. La Corte europea dei diritti dell'uomo affermava al riguardo che le informazioni si riferivano ad un dibattito pubblico sull'ammontare dei salari scaturito da una controversia insorta nell'impresa in questione [50], e che neanche le informazioni sulla base imponibile e sulle imposte versate erano strettamente riservate secondo il diritto nazionale [51]. Piuttosto, i dati relativi al reddito di imprenditori noti sarebbero stati regolarmente oggetto di pubblicazione [52] e non sarebbero collocabili, secondo la giurisprudenza nazionale, nell'ambito del diritto alla vita privata [53].

77. Informazioni e opinioni sono pertanto riferibili ad una questione di interesse pubblico se esse si riallacciano ad un dibattito pubblico effettivamente esistente ovvero riguardano questioni che, secondo il diritto nazionale e i valori della società, rivestono per loro natura carattere pubblico, tuttavia non nel caso della diffusione di dettagli appartenenti alla vita privata che non presentano alcun collegamento con una funzione pubblica della persona interessata, in particolare laddove sussista al riguardo una legittima aspettativa al rispetto della vita privata.

78. Si deve peraltro aggiungere che le autorità statali, tribunali inclusi, non possono verificare in modo rigido la sussistenza di scopi giornalistici. È estremamente difficile stabilire in anticipo quali informazioni riguardano questioni di interesse pubblico, e sono in definitiva i media, perlomeno in parte, ad avere il potere di creare in generale interesse pubblico attraverso la trasmissione di informazioni. Laddove ciò non riesca, non si può — a posteriori — muovere loro un rimprovero. Anche ex ante, tuttavia, non spetta in linea di principio alle autorità statali effettuare un pronostico su una futura assenza di interesse pubblico. Un tale pronostico costituirebbe un primo passo verso la censura. La circostanza che la diffusione di informazioni e opinioni non riguardi questioni di interesse pubblico può pertanto essere accertata solo laddove ciò sia evidente.

Sull'esclusività della finalità perseguita

79. Anche laddove il trattamento sia effettuato a scopi giornalistici, l'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati non è automaticamente applicabile. Piuttosto, il trattamento di dati

50 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Fressoz e Roire (cit. alla nota 49, § 50).

51 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Fressoz e Roire (cit. alla nota 49, § 53).

52 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Fressoz e Roire (cit. alla nota 49, § 53).

53 — Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Fressoz e Roire (cit. alla nota 49, § 50).

personali in questione deve perseguire *esclusivamente* scopi giornalistici.

80. Utilizzando l'espressione «esclusivamente», l'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati sottolinea il vincolo di finalità del trattamento dei dati, sancito in via generale dall'art. 6, lett. b), della direttiva sulla tutela dei dati. Ai sensi di questa disposizione, i dati personali non possono essere successivamente trattati in modo incompatibile con la finalità perseguita con la loro rilevazione. Anche la deroga di cui all'art. 9 può essere dunque applicabile solo ai trattamenti che perseguono esclusivamente scopi giornalistici. Laddove vengano contemporaneamente perseguiti altri scopi, non qualificabili come giornalistici, il privilegio accordato ai media non è applicabile.

81. In sede di determinazione dello scopo, non può tuttavia rilevare la circostanza se il trattamento abbia direttamente ad oggetto la trasmissione di siffatte informazioni, come per esempio nel caso della pubblicazione di tali dati. Come sostenuto per esempio dalla Satakunnan Markkinapörssi Oy e dalla Satamedia Oy, scopi giornalistici vengono perseguiti anche nella preparazione di una pubblicazione [54].

82. Il trattamento esclusivamente a scopi giornalistici non è escluso neppure dalla circostanza che, accanto alla trasmissione di informazioni e opinioni concernenti questioni di interesse pubblico, vengano perseguiti anche scopi commerciali [55]. Gli scopi giornalistici si accompagnano di regola allo scopo di recuperare i costi dell'attività giornalistica, e, se possibile, realizzare anche un guadagno. Il successo commerciale è infatti il presupposto del giornalismo professionale, perlomeno laddove esso venga esercitato in modo indipendente dal sostegno e dall'influenza di altri, come per esempio lo Stato. Realizzare profitti mediante la trasmissione di informazioni e opinioni su questioni di interesse pubblico costituisce pertanto una componente ammissibile degli scopi giornalistici.

83. Da ciò si devono distinguere le attività commerciali che non hanno ad oggetto la trasmissione di informazioni e opinioni su questioni di interesse pubblico, anche laddove i profitti realizzati siano destinati al finanziamento di attività giornalistiche. Esse non si distinguono infatti da attività analoghe il cui profitto non è destinato a scopi giornalistici. Applicare in una tale fattispecie il privilegio accordato ai media potrebbe violare il principio della parità di trattamento e in particolare provocare distorsioni di concorrenza [56].

54 — Così la Corte europea dei diritti dell'uomo, nelle sentenze Goodwin del 27 marzo 1996 (28957/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, § 39) e Tillack del 27 novembre 2007 (20477/05, § 53), ha esteso espressamente la tutela della libertà di stampa alla tutela delle fonti giornalistiche.

55 — Così la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza Autronic AG (cit. alla nota 11, § 47) richiama la circostanza che diverse sentenze pronunciate in materia di libertà di stampa riguardavano imprese che miravano a realizzare profitti attraverso la loro attività di stampa.

56 — V. l'ordinanza 23 settembre 2004, cause riunite C-435/02 e C-103/03, Springer (Racc. pag. I-8663, punto 47).

84. Conformemente a ciò, la diffusione di annunci nei media dovrebbe avvenire solo in casi eccezionali e solo al fine di trasmettere informazioni e opinioni su questioni di interesse pubblico [57], e cioè perseguire esclusivamente scopi giornalistici, anche se gli introiti realizzati costituiscano il presupposto dell'attività propria dei mezzi di informazione.

85. L'attribuzione di scopi giornalistici ad una determinata attività è, nel caso concreto, difficile. Essa esige una valutazione critica dello scopo di volta in volta perseguito. Al riguardo non rilevano gli obiettivi indicati dai responsabili del trattamento dei dati, in quanto tali obiettivi soggettivi non possono essere oggetto di verifica. Piuttosto, lo scopo perseguito con il trattamento di dati deve risultare da circostanze oggettive [58].

57 — Un siffatto caso si trovava alla base della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Verein gegen Tierfabriken del 28 giugno 2001 (24699/94, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI) concernente uno spot pubblicitario contro la produzione di carne, ma non della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Casado Coca del 24 febbraio 1994 (Serie A n. 285-A) concernente il divieto di fare pubblicità imposto agli avvocati. V. anche la sentenza della Corte di giustizia 12 dicembre 2006, causa C-380/03, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-11573, punto 156).

58 — V. sulla scelta del fondamento giuridico di una misura comunitaria, le sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punto 11); 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Titandioxid, Racc. pag. I-2867, punto 10), nonché 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-9097, punto 61); sull'accertamento di scopi illegittimi le sentenze 21 febbraio 2006, causa C-255/02, Halifax e a. (Racc. pag. I-1609, punto 75), nonché 8 novembre 2007, causa C-251/06, Ing. Auer (Racc. pag. I-9689, punto 46) e, sull'accertamento di una cessione intracomunitaria nel diritto relativo all'IVA la sentenza 27 settembre 2007, causa C-409/04, Teleos e a. (Racc. pag. I-7797, punti 39 e segg.).

Applicazione al caso in esame

86. In dettaglio, sia il carattere pubblico di determinate informazioni sia anche la legittima aspettativa al rispetto della vita privata dipendono fortemente dalla rispettiva situazione di diritto — specialmente da quella nazionale —, dai valori sociali e dalla concreta esistenza di dibattiti pubblici. Non è in linea di principio compito della Corte di giustizia, bensì delle autorità competenti degli Stati membri assoggettare a verifica questi elementi. Qualora la Corte di giustizia venga adita dai giudici nazionali in merito a siffatte questioni, essa dovrà limitarsi a fornire indicazioni sulle circostanze che devono essere prese in considerazione.

87. Nel caso in esame rivestono particolare interesse la natura dei dati trattati, le diverse forme della diffusione delle informazioni e la possibilità di far cancellare i propri dati.

88. Tutti i trattamenti riguardano dati fiscali personali. È vero che non sussiste alcuna disposizione di diritto comunitario concernente la riservatezza del trattamento di questi dati; alcuni Stati membri li considerano tuttavia riservati. Di conseguenza, le persone interessate in questo Stato si aspettano, in via di principio, a ragione, il rispetto di tale riservatezza. Anche secondo la Corte di giustizia le informazioni sul reddito devono essere, in linea di principio, trasmesse solo se

ciò sia necessario al conseguimento di un obiettivo più vasto [59].

89. Tuttavia, evidentemente la Corte europea dei diritti dell'uomo non fa discendere necessariamente il trattamento riservato dei dati fiscali dall'art. 8 CEDU [60]. Pertanto, si potrebbe essere in presenza di un'ingerenza ammissibile — vale a dire giustificata — nel diritto fondamentale comunitario alla vita privata, laddove, in Finlandia, questi dati siano accessibili al pubblico per legge presso le autorità fiscali. Sulla base di questa situazione giuridica, si deve probabilmente anche partire dal presupposto che i cittadini finlandesi non abbiano alcuna aspettativa legittima al trattamento riservato dei propri dati fiscali.

90. La trasmissione delle informazioni avviene in due modi: da una parte esse vengono pubblicate, sotto forma di elenco generale, su una rivista, dall'altra ai singoli contribuenti viene offerta la possibilità di richiamare i dati mediante un servizio di SMS.

91. La pubblicazione dell'elenco è, quanto alla sua forma, adatta alla trasmissione di informazioni di interesse pubblico. Al pubblico nel suo complesso viene offerta una raccolta completa di dati. Questa forma di pubblicazione non tiene conto, prima facie, degli interessi individuali.

92. Più difficile risulta giudicare se questa forma di trasmissione corrisponda, anche dal punto di vista del contenuto, ad un interesse pubblico. Da una parte è possibile che il pubblico sia interessato a ricevere un'ampia panoramica sull'imposizione nonché sulla situazione di reddito e patrimoniale dei propri concittadini, e che, in relazione a determinati personaggi pubblici, sussista un concreto interesse pubblico a ricevere tali informazioni.

93. D'altra parte, vi è tuttavia motivo di ritenere che l'interesse ai dati in questione rivesta carattere ampiamente privato. Così per esempio nel caso di curiosità personale nei confronti di vicini e conoscenti. Non si possono escludere neanche interessi commerciali. Il fatto di essere a conoscenza della situazione di reddito e patrimoniale dei singoli può infatti essere sfruttato economicamente, per esempio mediante una pubblicità mirata ovvero per valutare la capacità finanziaria e la solvibilità dei clienti.

94. Gli aspetti menzionati da ultimo sono molto più marcati nel caso del servizio di SMS, in quanto questo, a causa della sua forma, può essere utilizzato per trasmettere informazioni solo qualora sussista un

59 — Sentenza Österreichischer Rundfunk e a. (cit. alla nota 13, punti 89 e seg.).

60 — V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Fressoz e Roire (cit. alla nota 49, in particolare § 53), dove viene discussa solo la situazione giuridica nazionale. V. anche la decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo 27 novembre 1996, Gedin (ricorso n. 29189/95) sull'indicazione per nome, in un elenco, dei debitori di imposte inadempienti.

concreto interesse per i dati di una determinata persona. Pare improbabile che tale interesse rivesta di regola carattere pubblico. Piuttosto, la consultazione sembrerebbe connessa a questioni di interesse pubblico solo in casi eccezionali.

95. Non è tuttavia possibile, trasmettendo le informazioni attraverso un mezzo di telecomunicazione, escludere in via generale l'interesse pubblico. La trasmissione di informazioni attraverso servizi di telecomunicazione, infatti, integra sempre più frequentemente le tradizionali forme di trasmissione effettuate attraverso stampa e mass media. È dunque necessario procedere ad un esame particolarmente accurato per stabilire se informazioni e opinioni su questioni di interesse privato o pubblico possano essere trasmesse in tale forma.

96. Infine, il governo portoghese ha sostenuto che, qualora la Satakunnan pretenda il pagamento di una tariffa per cancellare i contribuenti dal sistema di informazione, non si sarebbe in presenza di scopi giornalistici. Un siffatto modo di procedere potrebbe essere approvato se la Satakunnan mirasse, chiedendo il pagamento della tariffa, a realizzare un profitto, in quanto tale profitto non risulterebbe dalla trasmissione di informazioni e opinioni di interesse pubblico. Qualora invece la tariffa venga richiesta a puro titolo di indennità, ciò non può escludere - indipendentemente dalla questione dell'ammissibilità di tali tariffe - scopi giornalistici.

97. D'altronde, la possibilità di far cancellare informazioni legate alla propria persona solleva la questione dell'effettiva sussistenza di un interesse pubblico ad un elenco completo dei dati fiscali. Una cancellazione immotivata dei singoli dati contrasterebbe infatti, in linea di principio, con un eventuale interesse pubblico. Qualora il lettore si aspetti un elenco completo, la cancellazione sarebbe quasi fuorviante, in quanto essa genererebbe l'impressione che questa persona non paghi le imposte ovvero le paghi in misura minima.

98. Spetta ai giudici nazionali decidere come queste circostanze oggettive debbano poi essere valutate nell'ambito del contesto sociale in Finlandia, eventualmente a seguito di un ulteriore accertamento dei fatti.

Sul bilanciamento fra libertà di espressione e diritto alla vita privata

99. Qualora sia operante l'ambito di applicazione dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati, da ciò non consegue ancora che il corrispondente trattamento di dati personali debba essere dispensato dalla tutela dei dati. Piuttosto, le deroghe sono ammissibili solo nella misura in cui esse si rivelino necessarie

per conciliare il diritto alla vita privata con le disposizioni vigenti in materia di libertà di espressione.

100. Si potrebbe pertanto dubitare, come fanno l'Estonia e la Commissione, del fatto che il recepimento finlandese dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati soddisfi i requisiti posti dal diritto comunitario. Nonostante l'elasticità delle disposizioni della direttiva sulla tutela dei dati [61], ad un'analisi più approfondita appare un po' parziale escludere quasi completamente la tutela dei dati nel caso di trattamento giornalistico dei dati stessi. Probabilmente il diritto comunitario impone dunque di assoggettare le attività redazionali a vincoli più forti, per quanto concerne la tutela dei dati, rispetto a quanto avvenuto nell'art. 2, n. 5, della legge finlandese sui dati personali.

101. Queste considerazioni non rivestono tuttavia alcuna importanza per la risoluzione della seconda questione pregiudiziale. Nel procedimento a quo viene chiesto di imporre alla Satakunnan Markkinapörssi Oy e alla Satamedia Oy l'astensione da determinati trattamenti di dati. Questo obbligo non può essere fondato in modo diretto sulla direttiva sulla tutela dei dati. Una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un privato e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso [62].

102. La Commissione propone invece — facendo riferimento all'art. 2, n. 4, della legge finlandese sui dati personali — di disapplicare le restrizioni nazionali alla tutela dei dati per violazione del diritto alla vita privata. Essa si fonda al riguardo sulla sentenza Mangold, in cui la Corte di giustizia considerava il divieto di discriminazione in ragione dell'età, consacrato dalla direttiva 2000/78 [63], come un principio generale del diritto comunitario, deducendone l'obbligo in capo ai giudici nazionali di disapplicare ogni disposizione di legge nazionale che fosse eventualmente contraria [64].

103. Già in un altro caso mi sono pronunciata contro un siffatto approccio [65]. Invece di ricorrere ad un principio generale di diritto previsto da una direttiva non applicabile direttamente nei confronti dei singoli, il cui contenuto è molto meno chiaro e preciso, verrebbe frustrato l'obiettivo di armonizzazione della direttiva, verrebbe minata la certezza del diritto da essa perseguita e verrebbe pregiudicato il divieto di applicare direttamente a danno del singolo disposizioni

61 — Sentenze Lindqvist (cit. alla nota 18, punto 83) e Promusicae (cit. alla nota 12, punto 67).

62 — Sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48); 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 fino C-403/01, Pfeiffer e a. (Racc. pag. I-8835, punto 108), e 7 giugno 2007, causa C-80/06, Carp (Racc. pag. I-4473, punto 20).

63 — Direttiva del Consiglio 27 novembre 2000, 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16).

64 — Sentenza 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold (Racc. pag. I-9981, punti 75 e segg.).

65 — Conclusioni 8 febbraio 2007, nella sentenza per la causa C-321/05, Kofoed (Racc. pag. I-5795, paragrafo 67).

di direttive non trasposte. Anche gli avvocati generali Mazák e Ruiz Jarabo Colomer temono che l'applicazione diretta di principi generali di diritto *accanto* alla direttiva mini quest'ultima quanto ai suoi effetti, pregiudichi di conseguenza il principio della separazione dei poteri e generi mancanza di certezza del diritto [66].

104. Proprio queste conseguenze si verificherebbero nel caso in esame: gli obblighi dei singoli in relazione alla tutela dei dati risultano dalle disposizioni nazionali che recepiscono la direttiva sulla tutela dei dati. L'approccio della Commissione tende invece a creare obblighi che si pongono in contrasto con le disposizioni nazionali. Ciò è inconciliabile con il principio della certezza del diritto. Verrebbe altresì pregiudicato il principio della direttiva sulla tutela dei dati consistente nel lasciare agli Stati membri il compito di conciliare la tutela dei dati e la libertà di espressione.

105. Nel caso in esame è dunque irrilevante se la Finlandia abbia recepito in modo corretto l'art. 9 della direttiva. Il giudice del rinvio deve piuttosto verificare se i provvedimenti richiesti nei confronti della Satakunnan Markkinapörssi Oy e della Satamedia Oy trovino un fondamento giuridico nel diritto nazionale. A tal fine, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare il diritto nazionale, per quanto possibile, alla luce del testo e della finalità della direttiva sulla tutela dei dati [67], nonché in conformità con gli altri diritti fondamentali comunitari [68], per raggiungere il risultato in essa prefissato. L'obbligo di procedere ad un'interpretazione conforme viene contemporaneamente limitato dal principio della certezza del diritto. Questo osta ad un'interpretazione contra legem del diritto nazionale [69].

Sulla soluzione della seconda questione

106. In sintesi, si deve risolvere la seconda questione nel senso che il trattamento di dati personali è effettuato a scopi giornalistici ai sensi dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati se esso mira alla trasmissione di informazioni e opinioni su questioni di interesse pubblico. Spetta al giudice del rinvio, sulla base di tutti i dati oggettivi a sua disposizione,

66 — Conclusioni dell'avvocato generale Mazák 15 febbraio 2007 nella sentenza per la causa C-411/05, Palacios de la Villa (Racc. pag. I-8531, paragrafi 133 e segg.), e conclusioni dell'avvocato Ruiz-Jarabo Colomer 24 gennaio 2008, nella sentenza per le cause riunite C-55/07 e C-56/07, Michaeler e Subito GmbH (Racc. pag. I-3135, paragrafi 21 e segg.).

67 — Sentenze 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 26); Pfeiffer e a. (cit. alla nota 62, punto 113), nonché 19 aprile 2007, causa C-356/05, Farrell (Racc. pag. I-3067, punto 42).

68 — Sentenze Lindqvist (cit. alla nota 18, punto 87); 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-5769, punto 105), nonché Promusicae (cit. alla nota 12, punto 68).

69 — Sentenze 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino (Racc. pag. I-5285, punti 44 e 47), e 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a. (Racc. pag. I-6057, punto 110).

verificare se e in che misura il trattamento dei dati fiscali controverso sia effettuato a scopi giornalistici.

C — *Sulla terza questione — L'art. 17 della direttiva sulla tutela dei dati*

107. Con la terza questione il giudice del rinvio desidera che venga chiarito se l'art. 17 della direttiva sulla tutela dei dati debba essere interpretato in combinato disposto con i principi e gli obiettivi della direttiva nel senso che la pubblicazione di dati rilevati a scopi giornalistici e la loro ulteriore cessione ai fini di un trattamento a scopi commerciali siano incompatibili con tale disposizione.

108. L'art. 17, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati disciplina la sicurezza del trattamento dei dati. Ai sensi di questa disposizione, gli Stati membri dispongono che il responsabile del trattamento deve attuare misure tecniche ed organizzative appropriate al fine di garantire la protezione dei dati personali dalla distruzione accidentale o illecita, dalla perdita accidentale o dall'alterazione, dalla diffusione o dall'accesso non autorizzati, segnatamente quando il trattamento comporta trasmissioni di dati all'interno di una rete, o da qualsiasi altra forma illecita di trattamento di dati personali. Tali misure devono garantire, tenuto conto delle attuali conoscenze in materia e dei costi dell'applicazione, un livello di sicurezza appropriato rispetto ai rischi presentati dal trattamento e alla natura dei dati da proteggere.

109. L'art. 17, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati è stato recepito attraverso l'art. 32, n. 1, della legge finlandese sui dati personali. Questa è una delle poche disposizioni in materia di tutela dei dati che si applicano anche al trattamento di dati personali a scopi giornalistici. In relazione al caso in esame, riveste particolare interesse la necessità di impedire il trattamento non autorizzato ovvero illecito dei dati. Laddove si debba intendere queste nozioni nel senso che il responsabile del trattamento debba garantire il rispetto di tutti i requisiti posti dalla direttiva sulla tutela dei dati, tali requisiti varrebbero, nonostante il privilegio accordato ai media ai sensi dell'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati, anche per il trattamento dei dati personali a scopi giornalistici.

110. Questa interpretazione dell'art. 17, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati contrasterebbe tuttavia con il sistema di disposizioni della direttiva. Essa condurrebbe di norma ad un'inutile doppia validità dei requisiti e, nel caso in esame, eluderebbe la volontà evidente del legislatore finlandese di recepire l'art. 17, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati in maniera tale da dispensare da tali requisiti il trattamento dei dati a scopi giornalistici.

111. L'art. 17, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati deve pertanto essere correttamente interpretato, conformemente al suo titolo

«Sicurezza dei trattamenti» e alla motivazione della proposta della Commissione [70], nel senso che si tratta qui della tutela da ingerenze esterne, e in particolare da interventi illeciti da parte di terzi. A favore di una siffatta interpretazione depone in special modo il rinvio alle conoscenze in materia contenuto nell'art. 17, n. 1, secondo comma, il quale ha un senso solo nel caso delle misure di sicurezza tecniche. La legittimità o meno delle misure concernenti è questione svincolata dalle conoscenze in materia.

112. Di conseguenza, la legittimità del trattamento dei dati non viene disciplinata dall'art. 17, n. 1, della direttiva sulla tutela dei dati, ma risulta dalle restanti prescrizioni applicabili previste da tale direttiva.

113. L'interesse del giudice del rinvio deriva forse anche dal fatto che l'art. 17, nn. 2-4, della direttiva sulla tutela dei dati riguarda la sicurezza dei dati al momento dell'esecuzione dell'incarico. In tal sede i dati vengono ceduti dal responsabile del trattamento ad un terzo. Nel caso in esame, i dati vengono ceduti dalla Satakunnan Markinapörssi alla Satamedia. L'art. 17 non prevede tuttavia alcun requisito rilevante in merito a tale cessione. Le disposizioni concernenti l'esecuzione del trattamento si devono infatti limitare ad assicurare il rispetto dei requisiti posti dall'art. 17, n. 1, in materia di sicurezza del trattamento anche in sede di esecuzione dell'incarico.

114. In conformità con la proposta della maggior parte delle parti coinvolte, occorre quindi risolvere la terza questione nel senso che l'art. 17 della direttiva sulla tutela dei dati non contiene alcuna previsione sulla possibilità di pubblicare e cedere ai fini di un trattamento a scopi commerciali i dati rilevati a scopi giornalistici.

D — *Sulla quarta questione — Trattamento delle informazioni pubblicate*

115. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede se la direttiva sulla tutela dei dati possa essere interpretata nel senso che esulino del tutto dal suo campo di applicazione gli archivi di dati personali contenenti solo materiale pubblicato nei media in quanto tale.

116. Sfondo di detta questione è l'art. 2, n. 4, della legge finlandese sui dati personali. Ai sensi di questa disposizione, tale legge non si applica a quegli archivi di dati personali, i

70 — V. la proposta di direttiva del Consiglio concernente la protezione delle persone relativamente al trattamento dei dati personali, COM (1990) 314 def., pag. 40, e la proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati, COM (1992) 422, pag. 28 e seg.

quali contengono solo materiale pubblicato nei media in quanto tale.

117. Come sottolineato a ragione dall'Estonia, dal Portogallo e dalla Commissione, la direttiva sulla tutela dei dati non contiene alcuna deroga ad essa paragonabile. Piuttosto, i 'considerando' 12 e 26 sottolineano espressamente che i principi relativi alla tutela si devono applicare ad *ogni* informazione concernente una persona identificata o identificabile.

118. Una deroga generale a favore delle informazioni pubblicate renderebbe in particolare superfluo il vincolo di finalità del trattamento dei dati previsto dall'art. 6, n. 1, lett. b) della direttiva sulla tutela dei dati. Sarebbe infatti possibile riutilizzare i dati, dopo che sono stati pubblicati, per qualsiasi fine, indipendentemente dagli scopi per i quali essi erano stati originariamente rilevati.

119. La Finlandia sostiene tuttavia la tesi che il trattamento di dati personali oggetto di pubblicazione sia giustificata dal principio della libertà di espressione. Tale tesi però, contrariamente alle argomentazioni finlandesi, non può essere fondata sulla circostanza che, nel caso in esame, la cessione sotto forma di un servizio di SMS rientrerebbe parimenti nell'ambito della libertà di espressione. Questa considerazione si rivela interessante al fine di verificare la tesi sostenuta in particolare dalla Svezia, secondo la quale tale servizio soddisferebbe i requisiti posti dall'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati ovvero dalle corrispondenti disposizioni di attuazione finlandesi, e sarebbe pertanto riconducibile al privilegio accordato ai media.

120. Il trattamento di dati personali oggetto di pubblicazione, secondo il diritto finlandese, non è tuttavia assolutamente vincolato ai requisiti previsti dall'art. 9 della direttiva sulla tutela dei dati. Si pone pertanto la questione se la libertà di espressione si estenda fino a ricomprendere anche il trattamento illimitato di tali dati.

121. La libertà di espressione include, ai sensi dell'art. 10, n. 1, CEDU, la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche. Fintantoché il trattamento di dati personali oggetto di pubblicazione si riveli necessario a tal fine, esso rientra conseguentemente nell'ambito di applicazione della libertà di espressione. Tale libertà può e deve tuttavia essere limitata, laddove il diritto alla vita privata osti ad un trattamento dei dati. È dunque vietato privilegiare in modo forfettario siffatti trattamenti, mentre è necessario verificare ogni volta quale diritto fondamentale prevalga.

122. Nel caso di informazioni oggetto di pubblicazione, le quali, conformemente alla definizione, siano notorie, si dovrebbe di regola partire dal presupposto che il diritto alla tutela della vita privata sia meno importante. Non si può peraltro escludere che il diritto alla vita privata osti ad una continuazione e perpetuazione delle ingerenze ad opera di un ulteriore trattamento delle informazioni, come per esempio nel caso di informazioni inesatte, di offese o di informazioni che riguardano la vita intima.

123. È possibile continuare a fondare sull'art. 13 le deroghe ai requisiti posti dalla direttiva sulla tutela dei dati. Al riguardo, viene presa in considerazione specialmente la tutela dei diritti e delle libertà altrui ai sensi del n. 1, lett. g). Sarebbe pensabile che la libertà di espressione includa in Finlandia il diritto di cedere informazioni oggetto di pubblicazione senza ulteriori restrizioni determinate dalla tutela dei dati. Si deve altresì tenere conto della circostanza che il trattamento di informazioni oggetto di pubblicazione compromette in modo meno intenso il diritto alla vita privata rispetto al trattamento di informazioni confidenziali. In tal senso sussiste sicuramente un ampio potere discrezionale in capo agli Stati membri.

124. Tale potere discrezionale non può tuttavia avere come conseguenza che le deroghe alla tutela dei dati legittimino un pregiudizio evidentemente sproporzionato al diritto al rispetto della vita privata. Così, il trattamento ulteriore di informazioni personali comprovatamente false non può essere giustificato dalla circostanza che queste sono state pubblicate.

125. L'art. 13 della direttiva sulla tutela dei dati, inoltre, non autorizza a prevedere deroghe a tutte le disposizioni della direttiva. Piuttosto, tali deroghe sono limitate ai requisiti esenziali previsti dall'art. 6, n. 1, in materia di trattamento di dati, di diritti di informazione e di accesso ai sensi degli artt. 10, 11, n. 1 e 12, nonché di pubblicità del trattamento dei dati ai sensi dell'art. 21.

126. Occorre quindi risolvere la quarta questione nel senso che gli archivi di dati personali contenenti solo materiale pubblicato nei media in quanto tale rientrano nel campo di applicazione della direttiva sulla tutela dei dati.

127. Anche con riferimento alla quarta questione occorre tuttavia ricordare che la direttiva sulla tutela dei dati non può di per sé fondare alcun obbligo in capo alla Satakunnan Markkinapörssi Oy e alla Satamedia Oy. È piuttosto necessario a tal fine un fondamento giuridico previsto dal diritto nazionale, il quale deve essere eventualmente interpretato in conformità con la direttiva sulla tutela dei dati ma non contra legem [71].

71 — V. supra, paragrafi 99 e segg.

V — Conclusione

128. Suggerisco pertanto alla Corte di risolvere la domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

1. Deve essere considerata quale trattamento di dati personali ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, un'attività consistente, come descritto nella domanda di pronuncia pregiudiziale, nel:

   a) rilevare dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio di persone fisiche da documenti pubblici delle autorità tributarie e trattarli a fini di pubblicazione;

   b) pubblicarli in ordine alfabetico e per classi di reddito, sotto forma di elenchi esaustivi classificati per comuni;

   c) diffonderli ulteriormente su CD-ROM per essere trattati a fini commerciali;

d) trattarli nell'ambito di un servizio di SMS in cui gli utilizzatori di un telefono mobile possono, previa comunicazione del nome e della residenza di una persona e loro trasmissione ad un determinato numero del servizio SMS, ottenere in risposta dati sul reddito da lavoro e da capitale nonché sul patrimonio di tale persona.

2. Il trattamento di dati personali ai sensi della direttiva 95/46 è effettuato a scopi giornalistici ai sensi dell'art. 9 della direttiva 95/46 se esso mira alla trasmissione di informazioni e opinioni su questioni di interesse pubblico. Spetta al giudice del rinvio, sulla base di tutti i dati oggettivi a sua disposizione, verificare se e in che misura il trattamento dei dati fiscali controverso sia effettuato a scopi giornalistici.

3. L'art. 17 della direttiva 95/46 sulla tutela dei dati non contiene alcuna previsione in merito alla possibilità di pubblicare e cedere ai fini di un trattamento a scopi commerciali i dati rilevati a scopi giornalistici.

4. Gli archivi di dati personali contenenti solo materiale pubblicato nei media in quanto tale rientrano nel campo di applicazione della direttiva 95/46.