

Causa C-200/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 marzo 2023

Giudice del rinvio:

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

21 marzo 2023

Ricorrente in cassazione:

Agentsia po vprisvaniyata

Resistente in cassazione:

OL

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale è stato avviato a seguito del ricorso per cassazione proposto dalla Agentsia po vprisvaniyata (Agenzia del registro; in prosieguo: la «AV») avverso la sentenza dell'Administrativen sad Dobrich (Tribunale amministrativo di Dobrich, Bulgaria), con la quale è stata annullata una lettera dell'Izpalnitelen direktor (direttore generale) dell'AV e la AV è stata condannata a pagare 500 leva bulgari (BGN) a OL a titolo di risarcimento del danno immateriale subito da quest'ultima sotto forma di emozioni e sensazioni negative a seguito di tale lettera, con la quale sarebbe stato violato il suo diritto alla cancellazione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento 2016/679.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2009/101/CE debba essere interpretato nel senso che esso sancisce un obbligo dello Stato membro di consentire la comunicazione di un contratto di società soggetto a registrazione ai sensi dell'articolo 119 del Targovski zakon (legge in materia commerciale), qualora esso, oltre ai nomi dei soci, i quali sono soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dello Zakon za targovskia registar i registara na juriditcheskite litsa s nestopanska tsel (legge sul registro del commercio e sul registro delle persone giuridiche senza scopo di lucro), contenga anche ulteriori dati personali. Nel rispondere a tale questione, occorre tenere conto del fatto che l'Agenzia del registro è un ente del settore pubblico nei confronti del quale, secondo una giurisprudenza costante della Corte, possono essere fatte valere le disposizioni della direttiva munite di effetti diretti (sentenza del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, punto 26 e la giurisprudenza ivi citata).
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se si possa ritenere che nelle circostanze che hanno dato luogo alla controversia di cui al procedimento principale, il trattamento dei dati personali da parte dell'Agenzia del registro sia necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del regolamento 2016/679.
- 3) In caso di risposta affermativa alle prime due questioni: se una disposizione nazionale come quella di cui all'articolo 13, paragrafo 9, dello Zakon za targovskia registar i registara na juriditcheskite litsa s nestopanska tsel (legge sul registro del commercio e sul registro delle persone giuridiche senza scopo di lucro), ai sensi della quale, qualora in una domanda o nei documenti che corredano tale domanda siano indicati dati personali non richiesti dalla legge, si deve considerare che le persone che li hanno messi a disposizione abbiano acconsentito al trattamento di tali dati da parte dell'Agenzia e alla fornitura di un accesso del pubblico ai medesimi, possa essere considerata ammissibile nonostante i considerando 32, 40, 42, 43 e 50 del regolamento 2016/679 quale chiarimento in relazione alla possibilità di una «pubblicità volontaria» anche di dati personali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2009/101/CE.
- 4) Se, ai fini dell'attuazione dell'obbligo risultante dall'articolo 3, paragrafo 7, della direttiva 2009/101/CE, ai sensi del quale gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per evitare qualsiasi discordanza fra il tenore della pubblicità effettuata a norma del paragrafo 5 e il contenuto del registro o del fascicolo, e per tenere conto degli interessi di terzi di conoscere gli atti essenziali della società e certe indicazioni che la concernono, menzionati al considerando 3 di tale direttiva, siano ammissibili disposizioni nazionali che

prevedono una disciplina procedurale (moduli di domanda, presentazione di copie di documenti in cui i dati personali sono stati occultati) per l'esercizio del diritto della persona fisica, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento 2016/679, di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo, qualora i dati personali dei quali viene chiesta la cancellazione siano parte di documenti oggetto di pubblicità (pubblicati) messi a disposizione del titolare del trattamento in forza di una disciplina procedurale analoga da un'altra persona, la quale, con tale azione, ha determinato anche la finalità del trattamento da essa avviato.

- 5) Se l'Agenzia del registro agisca, nella situazione alla base della controversia di cui al procedimento principale, solo in veste di titolare del trattamento in relazione ai dati personali, oppure se essa sia anche il destinatario dei medesimi, qualora le finalità del suo trattamento nell'ambito dei documenti presentati a fini di pubblicazione, siano state determinate da un altro titolare del trattamento.
- 6) Se la firma autografa di una persona fisica costituisca un'informazione che si riferisce ad una persona fisica identificata e rispettivamente sia ricompresa nella nozione di «dati personali» ai sensi dell'articolo 4, punto 1, del regolamento 2016/679.
- 7) Se la nozione di «dati immateriali» ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 1, del regolamento 2016/679 debba essere interpretata nel senso che il riconoscimento dell'esistenza di un danno immateriale presuppone una conseguenza sfavorevole tangibile e una lesione oggettivamente accertabile degli interessi personali oppure se sia sufficiente a tal fine la mera perdita, limitata nel tempo, del controllo sovrano dell'interessato sui propri dati a causa della pubblicazione di dati personali sul registro del commercio, priva di conseguenze tangibili o svantaggiose per l'interessato.
- 8) Se il parere rilasciato ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 3, lettera b), del regolamento 2016/679, dall'autorità nazionale di controllo, la Komisija za zashtita na lichnite danni (Commissione preposta alla protezione dei dati personali), n. 01-116(20)/01.02.2021, ai sensi del quale l'Agenzia del registro non ha la possibilità giuridica né il potere di limitare d'ufficio o su richiesta della persona interessata il trattamento di dati già pubblicati, sia ammissibile come prova ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 3, del regolamento 2016/679 che l'evento dannoso subito dalla persona fisica non è in alcun modo imputabile all'Agenzia del registro.

Disposizioni del diritto dell'Unione e giurisprudenza richiamate

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; in prosieguo: l'«RGPD»): considerando 4, 32, 40, 42, 43, 50 e 65 nonché articoli 2, 4, 6, 17, 58 e 82

Direttiva 2009/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 48, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi: considerando 3 e 4, articolo 2, lettera a), articolo 3 e articolo 4, paragrafo 2

Disposizioni nazionali richiamate

Targovski zakon (legge in materia commerciale; in prosieguo: il «TZ»): articolo 115, punto 3 e articolo 119

Zakon za targovskia register i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (legge sul registro del commercio e sul registro delle persone giuridiche senza scopo di lucro; in prosieguo; la «legge sul registro»): articoli 2, 3, 6 e 11

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 r. za vodene, sahranyavane i dostap do targovskia register i do registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (regolamento n. 1 del 14 febbraio 2007 sulla gestione, sulla conservazione e sull'accesso al registro del commercio e al registro delle persone giuridiche senza scopo di lucro): articolo 6

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 OL è socia della «Praven Shtit Konsulting» OOD, la quale è stata iscritta il 14 gennaio 2021 nel registro del commercio tenuto dalla AV. Con la domanda di registrazione veniva prodotto un contratto di società del 30 dicembre 2020 sottoscritto dai soci, il quale conteneva i tre nomi di OL, il suo numero di identificazione, il numero della sua carta d'identità nonché la data e il luogo di emissione di quest'ultima e il suo indirizzo. Il contratto veniva registrato e pubblicato nella forma in cui era stato presentato.
- 2 L'8 luglio 2021 OL chiedeva alla AV la cancellazione dei suoi dati personali nel contratto di società e dichiarava che, nella misura in cui il trattamento si basava sul suo consenso, essa lo revocava.
- 3 L'inerzia della AV a fronte di tale richiesta veniva impugnata; di seguito, l'Administrativen sad Dobrich (Tribunale amministrativo di Dobrich), con sentenza definitiva, annullava la decisione tacita di diniego della AV di cancellare i dati personali di OL e rimetteva gli atti della causa alla AV per un nuovo esame.
- 4 In esecuzione di tale sentenza [e di un'ulteriore sentenza dell'Administrativen sad Haskovo (Tribunale amministrativo di Haskovo) dal contenuto analogo, ma

relativa all'altro socio, RS], veniva redatta una lettera n. 66-00-758/26.01.2022, in cui veniva indicato che, affinché la domanda di cancellazione dei dati personali potesse essere accolta, doveva essere prodotta una copia autenticata del contratto di società della «Praven Shtit Konsulting» OOD, in cui i dati personali dei soci, ad eccezione di quelli prescritti per legge, fossero stati occultati.

- 5 Il 31 gennaio 2022, OL adiva direttamente l'Administrativen sad Dobrich con un ricorso proposto avverso la lettera n. 66-00-758/26.01.2022 della AV nonché con un ricorso di risarcimento del danno per un importo di 2000 Leva (BGN) a causa del danno immateriale causatole da tale lettera, la quale avrebbe violato i suoi diritti ai sensi del regolamento 2016/679.
- 6 Il 1° febbraio 2022, la AV, senza avere ricevuto una copia del contratto di società con i dati personali dei soci occultati, cancellava d'ufficio il numero di identificazione, il numero della carta d'identità, la data e il luogo di emissione di quest'ultima, e l'indirizzo di OL. I tre nomi di OL e la sua firma non venivano cancellati.
- 7 Con la sua sentenza, la quale viene adesso impugnata dinanzi al giudice del rinvio, l'Administrativen sad Dobrich ha annullato la lettera del direttore generale della AV oggetto dell'impugnazione e ha condannato la AV a versare a OL l'importo di 500 BGN, oltre agli interessi legali sul credito principale a decorrere dal 26 gennaio 2022 fino al suo pagamento integrale, a titolo di risarcimento del danno. Il risarcimento del danno veniva accordato a causa del danno immateriale sotto forma di emozioni e sensazioni negative a seguito della lettera, la quale avrebbe violato il suo diritto alla cancellazione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, dell'RGPD e avrebbe dato luogo al trattamento illecito dei dati personali di OL contenuti nel contratto di società pubblicato nel registro del commercio.
- 8 L'Administrativen sad Dobrich ha dichiarato che la lettera del 26 gennaio 2022 era contraria alla sentenza definitiva e che ciò avrebbe comportato una prosecuzione del trattamento illecito dei dati personali della persona fisica in violazione dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 17 dell'RGPD e dell'articolo 2, paragrafo 2, della legge sul registro. Al fine di fondare la responsabilità ai sensi dell'articolo 82 dell'RGPD e di determinare l'ammontare del risarcimento del danno, l'Administrativen sad ha tenuto conto della circostanza che la lettera con cui, stando ai suoi accertamenti, la violazione era stata commessa, risaliva al 26 gennaio 2022 e che il 1° febbraio 2022 la AV aveva cancellato il numero di identificazione, il numero della carta di identità, nonché data e luogo di emissione di quest'ultima e l'indirizzo di OL, mentre la sua firma non era stata ancora cancellata. Esso ha considerato dimostrato che OL avesse subito, in siffatto periodo di tempo, esperienze psicologiche ed emotive negative, segnatamente paura e inquietudine a causa del possibile abuso, impotenza e delusione a causa dell'impossibilità di tutelare i propri dati personali, e che tali esperienze fossero direttamente connesse alla lettera del 26 gennaio 2022, con la quale, nonostante la richiesta cancellazione, il suo omesso consenso alla continuazione del trattamento

e la sentenza definitiva, non sarebbe stata presa alcuna misura per cancellare senza indugio i dati personali.

- 9 La sentenza viene impugnata dinanzi al giudice del rinvio dalla AV nella parte con cui la lettera è stata annullata ed è stato riconosciuto il risarcimento del danno. Il ricorso viene motivato adducendo che la lettera non sarebbe un atto amministrativo individuale, bensì avrebbe il carattere di un'informazione sul procedimento previsto per la richiesta cancellazione dei dati personali. Vengono dedotti espressamente argomenti secondo cui la AV sarebbe non solo responsabile per il trattamento dei dati personali, bensì anche destinataria di siffatti dati presentati dai richiedenti nella procedura di registrazione, e che la presentazione di un contratto di società con dati occultati avrebbe consentito un trattamento dei dati personali delle persone fisiche comprensivo delle possibilità di limitare l'accesso a parti degli stessi. A sostegno di tale posizione, la AV richiama il parere n. PNMD-61-116(20)/2021 della Komisiya za zashtita na lichnite danni del 1° febbraio 2021, rilasciato alla AV nell'esercizio dei poteri dell'autorità nazionale di controllo ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 3, lettera b), dell'RGPD.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 10 La AV sostiene che non sussiste un illecito, in quanto con la domanda iniziale di registrazione della società commerciale del 10 gennaio 2021 non sarebbe stato prodotto un contratto di società con dati personali occultati, e al richiedente, il 12 gennaio 2021, sarebbe stato quindi indicato di presentare una copia del contratto di società in cui i dati personali erano stati occultati, alla quale l'obbligo di pubblicazione non si estenderebbe. Le istruzioni non sarebbero state seguite, quindi la registrazione sarebbe stata effettuata e il contratto di società sarebbe stato pubblicato nella forma in cui era stato presentato (ossia con i dati non occultati). La AV afferma che non è possibile modificare le circostanze indicate per la registrazione e per la pubblicazione e che l'omessa produzione di un contratto di società in cui i dati personali [siano] stati occultati non sarebbe un motivo per rifiutare in linea di principio la registrazione di una società commerciale. A suo avviso, la lettera del 26 gennaio 2022 si limiterebbe a fornire informazioni sulla procedura prevista per legge, in base alla quale dati personali già pubblicati vengono cancellati.
- 11 La AV non reputa dimostrato un danno causato dalla lettera del 26 gennaio 2022, descritto come «sensazione di impotenza e delusione» a causa dell'impossibilità di tutelare i dati personali; se OL avesse effettivamente provato inquietudine in quanto i suoi dati erano accessibili al pubblico, la stessa avrebbe avuto la possibilità di presentare alla AV a fini di pubblicazione una copia del contratto di società con dati personali occultati, per impedire il protrarsi di tale situazione, invece di intraprendere la strada più lunga della tutela giudiziaria.
- 12 Inoltre, la AV nega la sussistenza di un nesso causale tra la lettera del 26 gennaio 2022 e lo stato d'animo di OL.

- 13 OL si oppone a tutta la linea argomentativa della AV, e ritiene che la AV sia titolare del trattamento dei dati personali, e che non sia ammissibile far gravare su altri gli obblighi ad essa incombenti in relazione alla cancellazione dei dati personali di persone fisiche. Ella richiama la giurisprudenza, secondo la quale il parere dell'autorità nazionale di controllo preposta alla protezione dei dati personali sarebbe in contrasto con il regolamento 2016/679 e motiva diffusamente la sua posizione, secondo la quale il trattamento dei dati personali da parte della AV avverrebbe in violazione del diritto comunitario; al riguardo sarebbero già state effettuate comunicazioni alla Commissione europea, n. CHAP(2022)0864/18.02.2022, e al Ministar na pravosadieto (ministro della Giustizia), n. 014-00-118/18.05.2022.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 14 Accanto alla summenzionata sentenza dell'Administrativen sad Haskovo, con RS, l'altro socio della «Praven Shtit Konsulting» OOD, quale parte, esistono numerose altre decisioni giudiziarie vertenti sul diritto ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, dell'RGPD in fattispecie analoghe. Con sentenza n. 789/25.01.2023 del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), la sentenza n. 167/04.05.2022 dell'Administrativen sad Dobrich è stata annullata nella parte in cui la AV era stata condannata a versare ad una persona fisica una somma pari a BGN 500 a titolo di risarcimento di un danno immateriale concretizzato in emozioni e sensazioni negative a seguito di una lettera del direttore generale della AV, il cui contenuto è identico a quello della lettera del 26 gennaio 2022. Il Varhoven administrativen sad ha statuito che, dopo che abbia avuto luogo d'ufficio la cancellazione dei dati personali della persona fisica nel contratto di società e sia stata posta fine alla controversia in tale parte, sarebbe inammissibile pronunciarsi su un ricorso autonomo di risarcimento del danno subito a causa del diniego di cancellazione dei dati.
- 15 Tale sentenza e il procedimento principale sono stati preceduti da numerose altre controversie sorte a causa di domande presentate da persone fisiche alla AV e intese ad ottenere la cancellazione dei loro dati personali pubblicati nei registri pubblici tenuti dalla AV. A seconda dei reclami formulati in concreto e degli atti procedurali compiuti dai giudici di primo grado e rispettivamente delle sentenze emesse, si è formata una giurisprudenza del Varhoven administrativen sad, organo giurisdizionale di ultimo grado, che può essere suddivisa in tre gruppi di sentenze.
- 16 Nel primo gruppo si ritiene che il giudice sia investito di un ricorso avverso una lettera dal contenuto astratto e avente il carattere di un'informazione, in relazione alla quale viene affermato che si tratterebbe di un atto amministrativo individuale del direttore generale della AV; la lettera non presenterebbe tuttavia alcuna caratteristica di un siffatto atto [amministrativo], impugnabile in forza di tale procedimento, cosicché i procedimenti avviati con simili ricorsi sarebbero irricevibili.

- 17 Il secondo gruppo riguarda le sentenze dei giudici emesse a seguito di ricorsi diretti già avverso un rifiuto da parte della AV di cancellare i dati personali, cosicché i ricorsi sono stati considerati ricevibili, ma le cause sono state tuttavia rinviate alla AV per motivi processuali ai fini di un nuovo esame. In una parte di siffatto gruppo sono state tratte conclusioni giuridiche secondo le quali il trattamento dei dati personali sarebbe illegittimo, in quanto l'articolo 13, paragrafo 9, della legge sul registro presupporrebbe il consenso e ciò sarebbe in contraddizione con l'RGPD.
- 18 Il terzo gruppo di decisioni annulla le sentenze di primo grado parimenti per motivi processuali e rinvia le cause per un nuovo esame impartendo istruzioni sull'applicazione della legge.
- 19 Il giudice del rinvio ritiene che, nonostante il fatto che, sotto il profilo formale, non sussista una giurisprudenza contraddittoria del giudice di ultimo grado che statuisce sulle controversie in relazione all'applicazione del regolamento 2016/679, non ricorra un'interpretazione univoca fra le parti e i giudici in Bulgaria. Nelle motivazioni delle sentenze viene sostenuta perlopiù la conclusione che la Komisiya za zashtita na lichnite danni abbia fornito un parere erroneo, nel quale essa avrebbe spiegato in maniera errata i poteri della AV con riferimento alle domande di cancellazione di dati personali presentatele. Una siffatta interpretazione contraddittoria delle disposizioni dell'RGPD nel parere dell'autorità nazionale di controllo e in sentenze vincolanti unicamente per le parti nella rispettiva controversia, è indicativa delle difficoltà di individuare il contenuto esatto del diritto dell'Unione applicabile. Il rischio di un'interpretazione erronea delle disposizioni rilevanti in un numero elevato di cause pendenti dinanzi ad istanze differenti può essere evitato solo tramite la presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, dinanzi alla quale il contenuto del diritto applicabile verrà chiarito con effetti vincolanti erga omnes.
- 20 La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nota al giudice del rinvio, e segnatamente le sentenze del 9 marzo 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197); del 7 maggio 2007, Rijkeboer (C--553/07, EU:C:2009:293), e del 24 settembre 2019, GC e a. (C-136/17, EU:C:2019:773), non risolve le questioni rilevanti al fine di decidere correttamente la causa avviata tramite il ricorso per cassazione della AV. È possibile che da un'eventuale sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-456/22 sulla domanda di pronuncia pregiudiziale presentata l'8 luglio 2022 dal Landgericht Ravensburg (Tribunale del Land, Ravensburg, Germania), siano ricavabili alcuni chiarimenti sulla nozione di «danno immateriale» ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 1, del regolamento 2016/679, i quali potrebbero essere utili per la causa in oggetto; tuttavia, alla luce delle peculiarità del procedimento principale, non è escluso che la risposta che ci si attende dalla Corte di giustizia dell'Unione europea non sia sufficiente per la decisione nel procedimento principale. Nelle conclusioni dell'avvocato generale T. Čapeta del 6 ottobre 2022 nella causa Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, paragrafi 18, 19 e 22) viene fatto riferimento al

fatto che il titolare del trattamento determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali, e viene menzionata la possibilità che una persona ricopra diversi ruoli in relazione agli stessi dati personali: quello di titolare del trattamento, di destinatario o entrambi a seconda dell'obiettivo del trattamento. Siffatta parte delle conclusioni non viene esaminata nella sentenza pronunciata dalla Corte in tale causa (sentenza del 2 marzo 2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145), ragion per cui la posizione della Corte in relazione alle questioni sollevate non viene chiarita; essa rivestirebbe tuttavia un'importanza fondamentale nel caso in oggetto. L'impatto che l'RGPD esplica su tutti i settori del diritto in relazione all'inclusione del diritto alla protezione dei dati personali delle persone fisiche sancito nel medesimo nel diritto preesistente, il quale garantisce la pubblicità e l'accesso a determinate attività, incluso il commercio, esige un'interpretazione estremamente accurata di ciascuna delle sue disposizioni, la quale sia univoca e vincolante per tutte le autorità nazionali che la applicano.

- 21 La decisione del giudice del rinvio nella presente causa non è impugnabile, ragion per cui il giudice ritiene, date le incertezze e le difficoltà esistenti in relazione all'interpretazione delle disposizioni comunitarie rilevanti, di essere tenuto ad avvalersi del procedimento di cooperazione e a presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte, al fine di impedire l'applicazione erronea di disposizioni comunitarie e una giurisprudenza contraddittoria.