

**Causa C-563/23****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

12 settembre 2023

**Giudice del rinvio:**

Sofiyski rayonen sad (Bulgaria)

**Data della decisione di rinvio:**

11 settembre 2023

**Richiedente**

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

**Oggetto del procedimento principale**

Il procedimento principale è stato avviato su domanda della Natsionalna agentsia za prihodite (Agenzia nazionale delle entrate, Sofia, Bulgaria; in prosieguo: la «NAP»), la quale chiede di essere autorizzata ad accedere al segreto bancario e in particolare ai dati relativi ai conti bancari di un soggetto passivo, nel contesto di un accertamento nei confronti di quest'ultimo per evasione dell'imposta sul reddito.

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

La domanda di pronuncia pregiudiziale si basa sull'articolo 267 TFUE e verte sull'interpretazione dell'articolo 4, punto 7, dell'articolo 32, paragrafo 1, lettera b), dell'articolo 51, dell'articolo 57, paragrafo 1, lettera a) e dell'articolo 79, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (in prosieguo: il «RGPD»), nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il rinvio pregiudiziale solleva questioni relative alla portata del controllo di un giudice come organo che può consentire la

divulgazione di dati personali nel contesto di una verifica della sussistenza di debiti fiscali.

### **Questioni pregiudiziali**

- 1) Se l'articolo 4, punto 7, del regolamento (UE) 2016/679 (in prosieguo: il «regolamento generale sulla protezione dei dati» o il «RGPD») debba essere interpretato nel senso che

un'autorità giudiziaria che autorizza un'altra autorità statale ad accedere ai dati relativi ai conti bancari di soggetti passivi d'imposta determina le finalità o i mezzi del trattamento di dati personali ed è quindi «titolare del trattamento» di dati personali.

- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 51 del regolamento generale sulla protezione dei dati debba essere interpretato nel senso che un'autorità giudiziaria che autorizza un'altra autorità statale ad accedere ai dati relativi ai conti bancari di soggetti passivi d'imposta è responsabile del controllo [dell'applicazione] di tale regolamento e deve quindi essere qualificata come «autorità di controllo» riguardo a tali dati.

- 3) In caso di risposta affermativa a una delle precedenti questioni, se l'articolo 32, paragrafo 1, lettera b), del regolamento generale sulla protezione dei dati, e rispettivamente l'articolo 57, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento, debbano essere interpretati nel senso che un'autorità giudiziaria che autorizza un'altra autorità statale ad accedere ai dati relativi ai conti bancari di soggetti passivi d'imposta è tenuta, in presenza di dati relativi a una violazione della sicurezza di dati personali commessa in passato dall'autorità pubblica alla quale tale accesso dovrebbe essere concesso, a raccogliere informazioni sulle misure adottate per la protezione dei dati e a giudicare l'adeguatezza di tali misure in sede di decisione sull'autorizzazione all'accesso.

- 4) Indipendentemente dalle risposte fornite alla [seconda] e alla [terza] questione, se l'articolo 79, paragrafo 1, del regolamento generale sulla protezione dei dati in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che, quando il diritto nazionale di uno Stato membro prevede che dati rientranti in determinate categorie possano essere divulgati solo previa autorizzazione di un giudice, il giudice competente a tal fine deve garantire d'ufficio una tutela giuridica alle persone i cui dati vengono divulgati, imponendo all'autorità che ha chiesto l'accesso ai dati, alla quale, come noto, a seguito di una violazione della protezione dei dati personali sono state impartite istruzioni vincolanti dall'autorità indicata all'articolo 51, paragrafo 1, del RGPD, di fornire informazioni sull'applicazione delle misure in giuntele con decisione amministrativa ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 2, lettera d), del RGPD.

## **Normativa dell'Unione europea**

Regolamento (UE) 2016/679 (RGPD): articolo 4, punto 7, articolo 32, paragrafo 1, lettera b), articolo 51, paragrafo 1, articolo 57, paragrafo 1, lettera a), articolo 58, paragrafo 2, lettera d) e articolo 79, paragrafo 1.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articolo 47.

## **Normativa nazionale**

Zakon za zashtita na lichnite danni (legge sulla tutela dei dati; in prosieguo: lo «ZZLD»): Articoli 6, 12a, 17, 17a e 20.

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (codice di procedura in materia di fiscalità e di sicurezza sociale; in prosieguo: il «DOPK»): Articoli 34, 37 e 110.

Zakon za kreditnite institutsii (Legge sugli istituti di credito; in prosieguo: lo «ZKI»): articolo 62.

## **Breve esposizione dei fatti e del procedimento**

- 1 Il 13 giugno 2023, la NAP ha avviato un controllo fiscale nei confronti di un cittadino bulgaro per evasione dell'imposta sul reddito. La NAP ha accertato che il contribuente disponeva di sette conti bancari presso diversi istituti finanziari bulgari. Essa ha chiesto all'interessato di fornirle i dati relativi ai suoi depositi bancari al 1° gennaio 2020 e al 31 dicembre 2021 oppure una dichiarazione in cui acconsentisse alla divulgazione del suo segreto bancario. Poiché l'interessato non ha fornito i dati suddetti né ha presentato la dichiarazione richiesta, la NAP ha chiesto al giudice del rinvio di autorizzare la divulgazione del segreto bancario in relazione ai predetti conti bancari.
- 2 Il giudice del rinvio osserva che il 15 luglio 2019 è stato riportato in diversi media bulgari che i dati personali, comprese le informazioni fiscali e di sicurezza sociale, di oltre cinque milioni di persone erano trapelati dal database della NAP. Di conseguenza, la NAP ha previsto, a beneficio delle persone che avevano subito la fuga di dati, l'accesso a una banca dati speciale.
- 3 A causa di questa violazione, la Komisia za zashtita na lichnite danni (Commissione per la protezione dei dati personali, in prosieguo: la «KZLD»), la principale autorità di controllo ai sensi dell'articolo 51 del RGPD in Bulgaria, ha inflitto alla NAP una sanzione pecuniaria. Sono state emanate 20 istruzioni vincolanti, il cui scopo era garantire che la NAP adottasse misure tecniche e organizzative per impedire ulteriori fughe di dati.
- 4 Con sentenza del 2 febbraio 2023, l'Administrativen sad – Sofia-grad (Tribunale amministrativo della città di Sofia, Bulgaria) ha confermato 18 delle istruzioni vincolanti contestate dinanzi ad esso, e ha annullato le restanti due. Avverso

questa sentenza è stata proposta impugnazione dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa). Nella causa amministrativa pendente dinanzi a tale giudice, la fase orale si è conclusa il 14 dicembre 2023.

- 5 Il giudice del rinvio ha inoltre osservato che la KZLD, nel contesto di un'accertata fuga di dati personali, ha impartito al personale della NAP ulteriori istruzioni vincolanti per la protezione di tali dati da parte di quest'ultima, raccomandando misure di controllo dell'accesso elettronico.
- 6 Non sono disponibili informazioni riguardo la rimozione delle cause dell'avvenuta divulgazione illegale di dati personali e circa le misure che la NAP abbia adottato per scongiurare ulteriori rischi di questo tipo.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 7 Il giudice del rinvio solleva la questione del ruolo del giudice in quanto organo che, sulla base dell'articolo 62, paragrafo 6, punto 3, dello ZKI, può concedere l'accesso ai dati personali della persona sottoposta a controllo su richiesta del direttore della direzione di zona della NAP. Ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 7, dello ZKI, il giudice decide con decisione motivata in camera di consiglio entro 24 ore dal ricevimento della domanda; nella decisione esso specifica il periodo cui i dati si riferiscono. La decisione del giudice in questo procedimento non è impugnabile.
- 8 Secondo la tesi dominante, nell'ambito della procedura prevista all'articolo 62, paragrafo 7, dello ZKI, i giudici esercitano un controllo puramente formale, nel cui ambito si limitano a verificare se le persone i cui dati, coperti dal segreto bancario, sono oggetto della richiesta di divulgazione abbiano la qualità di contribuenti e se, nel caso di cui trattasi, vi siano informazioni secondo cui sono stati loro richiesti dati rilevanti per una verifica fiscale, che non hanno fornito. In tali casi i giudici, apparentemente, con applicazione acritica della normativa nazionale, devono sempre autorizzare la divulgazione di dati coperti dal segreto bancario. La situazione sarebbe invece diversa se il giudice dovesse essere qualificato come titolare del trattamento dei dati personali ai quali dà accesso, in quanto il titolare del trattamento è soggetto a diversi obblighi a garanzia della sicurezza dei dati ai sensi degli articoli da 32 a 34 del RGPD, che includono un numero minimo di controlli delle misure di sicurezza esistenti.
- 9 Secondo la definizione di cui all'articolo 4, punto 7, del RGPD, il «titolare del trattamento» dei dati personali «singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali». Si applica la regola specifica: «[Q]uando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri».

- 10 Il diritto bulgaro non determina chi sia il titolare del trattamento dei dati personali nell'ambito della procedura di cui all'articolo 62, paragrafo 7, dello ZKI. Al riguardo, sebbene i giudici non dispongano di un accesso diretto ai dati personali di cui si chiede la divulgazione (il che non è necessario affinché una persona possa essere qualificata come «titolare del trattamento», v. sentenza del 10 luglio 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, [dispositivo] n. 3), essi si pronunciano, in una certa maniera, sulle finalità del trattamento autorizzando o vietando l'accesso ai dati personali coperti dal segreto bancario. Pertanto, sembra possibile considerare il giudice, secondo una determinata interpretazione della legge, quale autorità che decide sulle finalità del trattamento dei dati.
- 11 Il legislatore bulgaro non si è avvalso della sua facoltà di definire l'organismo che, in tale particolare caso di specie, nel quale le finalità del trattamento dei dati personali sono stabilite nella legge, ha i diritti e gli obblighi del titolare del trattamento. In tali circostanze, occorre stabilire, interpretando la normativa, un criterio per chiarire se il giudice che autorizza l'accesso possa essere considerato titolare del trattamento dei dati personali congiuntamente all'IVSS (prima questione pregiudiziale).
- 12 Tenuto conto della mancanza di chiarezza della normativa nazionale, occorre altresì rispondere alla questione se l'autorità giudiziaria, che fissa le condizioni di accesso di un'altra autorità pubblica ai dati personali soggetti al segreto bancario, possa essere anche considerata un'autorità di controllo che esercita una parte dei poteri conferiti dal RGPD, nel limitato settore del controllo dell'accesso ai dati (seconda questione pregiudiziale).
- 13 Il giudice del rinvio sottolinea che è risaputo che la NAP ha violato la protezione dei dati personali consentendo la divulgazione di informazioni su più di cinque milioni di persone. Per tale violazione, la KZLD ha inflitto alla NAP una sanzione pecuniaria. Sono note anche carenze tecniche e organizzative relative alla fornitura dell'accesso ai dati personali da parte delle NAP. Alla NAP sono state impartite almeno 21 istruzioni vincolanti affinché adottasse misure concrete. Non sono disponibili informazioni sull'attuazione di queste misure.
- 14 Secondo il giudice del rinvio, in tali circostanze, il giudice, in qualità di titolare del trattamento o autorità di controllo, potrebbe consentire l'accesso ai dati coperti dal segreto bancario solo dopo aver raccolto informazioni sulle misure di protezione applicate e acquisito il convincimento che esse garantiscono, almeno a prima vista, una protezione contro una nuova violazione della sicurezza dei dati personali (terza questione pregiudiziale).
- 15 Per completezza, occorre altresì una risposta alla questione se il giudice, che in forza del diritto nazionale sia legittimato ad autorizzare l'accesso a dati personali coperti dal segreto bancario, anche senza la qualifica di titolare del trattamento dei dati personali o autorità di controllo, possa procedere a siffatte verifiche sulla base dell'articolo 79 del RGPD al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva (quarta questione pregiudiziale). Infatti, detta disposizione riguarda i casi in cui

l'interessato chiede esplicitamente la tutela giudiziaria. Se però il procedimento di divulgazione dei dati si svolge senza la partecipazione della persona interessata e il diritto nazionale ha espressamente introdotto un controllo giurisdizionale, ciò indica che il giudice deve procedere anche d'ufficio. Tale conclusione potrebbe essere inferita anche dal diritto delle persone a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta. In assenza di un siffatto obbligo, l'azione del giudice si limiterebbe a un esame formale e a una conferma degli atti dell'amministrazione, il che appare in contrasto con gli obiettivi dell'articolo 79 RGPD.

DOCUMENTO DI LAVORO