

Versione anonimizzata

Traduzione

C-317/21 - 1

Causa C-317/21

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

21 maggio 2021

Giudice del rinvio:

Tribunal d'arrondissement (Lussemburgo)

Data della decisione di rinvio:

12 febbraio 2021

Ricorrenti:

G-Finance SARL

DV

Convenuta:

Luxembourg Business Registers

Ordinanza 2021TALCH02/00245, in applicazione degli articoli 7 e 15 della legge del 13 gennaio 2019 che istituisce un Registro dei titolari effettivi

(omissis)

Nella causa (numero di ruolo TAL-2020-10209)

tra:

1) La società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese **G-FINANCE SARL**, stabilita e avente sede legale a (omissis) Lussemburgo (omissis)

2) **DV**, (omissis) residente a (omissis) Lussemburgo (omissis),

ricorrenti (omissis)

e:

il gruppo di interesse economico **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS**, in forma abbreviata **LBR**, con sede a (omissis) Lussemburgo, in qualità di gestore del Registro dei Titolari Effettivi,

resistente, (omissis)

(omissis)

Il Tribunal d'arrondissement (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo) ha emesso, all'udienza pubblica in data odierna [**Or. 2**],

la seguente ordinanza:

Fatti

Con lettera del 15 novembre 2019 indirizzata al Registre des bénéficiaires effectifs (Registro dei titolari effettivi; in prosieguo: l'«RBE»), la società a responsabilità limitata G-FINANCE SARL ha presentato una richiesta di limitazione dell'accesso alle informazioni relative al proprio titolare effettivo ai sensi dell'articolo 15 della legge del 15 gennaio 2019, recante istituzione di un Registro dei titolari effettivi (in prosieguo: la «Legge»).

Con lettera raccomandata del 30 novembre 2020, il gestore dell'RBE, il gruppo di interesse economico LUXEMBOURG BUSINESS REGISTER (in prosieguo: l'«LBR»), ha rifiutato di accogliere tale richiesta.

(omissis)

Domande e motivi delle parti

La **G-FINANCE** e **DV** chiedono, in via principale:

- l'annullamento della decisione di diniego del 30 novembre 2020 e che sia dichiarata giustificata e fondata la richiesta di limitazione dell'accesso del 15 novembre 2019;
- di conseguenza, che sia ordinato all'LBR di limitare l'accesso alle informazioni di cui all'articolo 3 della Legge a favore di DV, in relazione alla G-FINANCE, alle sole autorità nazionali, agli istituti di credito e agli istituti finanziari nonché agli ufficiali giudiziari e ai notai che agiscono in qualità di pubblici ufficiali, per un periodo di 3 anni a decorrere dall'emananda ordinanza, oppure a partire dal 30 novembre 2020, data della decisione di diniego, o ancora a partire dal 15 novembre 2019, data della richiesta di limitazione dell'accesso;

- che sia ordinato all’LBR di pubblicare un avviso che renda nota la limitazione dell’accesso ai sensi dell’articolo 15, paragrafo 4, della Legge;
- oppure, il rinvio del procedimento dinanzi all’LBR affinché quest’ultimo adotti una decisione di limitazione dell’accesso a favore di DV, in relazione alla G-FINANCE;
- la condanna dell’LBR alle spese del giudizio;
- che sia ordinata l’esecuzione provvisoria senza cauzione dell’emananda ordinanza.

In subordine, e prima che venga adottato qualsiasi altro atto, le parti ricorrenti chiedono che sia sospeso il procedimento e che [siano sottoposte alla Corte di giustizia dell’Unione europea (in prosieguo: la «CGUE»)] (omissis) questioni pregiudiziali (omissis): **[Or. 3]**

(omissis)

[Proposta di questioni pregiudiziali da sottoporre alla Corte]

In ulteriore subordine, esse chiedono che sia sospeso il procedimento e che siano sottoposte questioni pregiudiziali alla Corte costituzionale (omissis):

(omissis)

(omissis) **[Or. 4]**

[Proposta di questioni pregiudiziali da sottoporre alla Corte costituzionale]

A sostegno della loro domanda, le parti ricorrenti affermano che la G-FINANCE è una holding familiare costituita nel 2003, facente parte integrante del gruppo Giorgetti, mentre il suo beneficiario economico [è] DV (omissis).

Esse non criticano né il principio, né gli obiettivi dell’RBE nell’ambito della lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo, bensì il fatto che l’accesso alle informazioni sul titolare effettivo sia disponibile a chiunque in forza dell’articolo 30 della direttiva (UE) 2015/849 e dell’articolo 12 della Legge, e ciò senza dover dimostrare un legittimo interesse.

Le parti ricorrenti adducono in primo luogo l’incompetenza dell’Unione europea a legiferare in materia di accesso del pubblico all’RBE, in quanto siffatte norme non rimuovrebbero alcun ostacolo alle libertà di circolazione e non contribuirebbero all’eliminazione di distorsioni sensibili della concorrenza, condizioni queste indispensabili ai fini della competenza dell’Unione europea.

Esse sostengono inoltre che la disposizione che istituisce un accesso del pubblico alle informazioni contenute nell’RBE violerebbe il principio di proporzionalità sancito dall’articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull’Unione europea (in

prosieguo: il «TUE»). Infatti, la disposizione controversa sarebbe incompleta, priva di qualsiasi effetto utile e discriminatoria.

L'accesso del pubblico alle informazioni sui titolari effettivi violerebbe inoltre alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Carta europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Carta») e il principio generale del diritto dell'Unione europea della tutela del segreto commerciale.

Occorre rilevare che le considerazioni svolte nel loro atto di citazione in merito alla violazione degli articoli 7 e 8 della Carta non sono state riprese nelle difese orali, mentre tali questioni sono già state sottoposte alla valutazione della CGUE nell'ambito di diverse questioni pregiudiziali.

Le parti ricorrenti sostengono tuttavia che la rivelazione delle informazioni relative alla titolarità effettiva delle società e, di conseguenza, di quelle relative all'azionariato pregiudicherebbe il segreto commerciale, in quanto i concorrenti sarebbero in tal modo in grado di dedurre e di comprendere su quali mercati le imprese sono o saranno attive, di desumerne i punti di forza e di debolezza nonché i rapporti di forza all'interno delle imprese. L'anonimato delle transazioni sul capitale di una società non sarebbe più protetto, il che potrebbe costituire una violazione del segreto commerciale.

L'accesso del pubblico alle informazioni relative alla titolarità effettiva costituirebbe altresì una violazione dell'articolo 16 della Carta, che garantisce la libertà d'impresa, in quanto sarebbe in tal modo consentito risalire alla maniera in cui sono organizzate le attività commerciali, rendendo così possibile l'accesso del pubblico alle pratiche aggressive di intelligence economica [Or. 5] e alle strategie di influenza, portando a una sistematizzazione dell'intelligence competitiva delle società e consentendo di scoprire le loro strategie d'investimento.

L'accesso alle informazioni relative alla titolarità effettiva porterebbe quindi ad una violazione della libertà d'impresa e, di conseguenza, delle quattro libertà costitutive del mercato unico, vale a dire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi.

Le parti ricorrenti proseguono affermando che vi sarebbe violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, della Carta, vertente sulla libertà di riunione e di associazione, in quanto l'accesso accordato al pubblico alle informazioni relative alla titolarità effettiva avrebbe un effetto dissuasivo sull'investimento nelle società.

Esse deducono inoltre una violazione del principio di parità di trattamento derivante dall'articolo 20 della Carta, in quanto alle società e agli altri soggetti giuridici sarebbe riservato un trattamento diverso rispetto ai trust, dato che l'accesso alle informazioni relative alla titolarità effettiva di questi ultimi sarebbe riservato «a qualunque persona fisica o giuridica che dimostri un legittimo interesse». Orbene, [esse] ritengono che la differenza di trattamento tra diverse categorie di soggetti giuridici non sia giustificata.

Gli ostacoli ai diritti fondamentali, al rispetto della vita privata e familiare e alla protezione dei dati personali non soddisferebbero peraltro le condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, in particolare a causa del mancato rispetto del principio di proporzionalità.

L'ostacolo ai diritti fondamentali non sarebbe né proporzionato né necessario e non servirebbe a conseguire gli obiettivi derivanti dalla direttiva, vale a dire la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

L'**LBR**, in qualità di gestore dell'RBE, si rimette al prudente apprezzamento del decidente quanto alla necessità di sottoporre questioni pregiudiziali alla CGUE.

Valutazione

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della Legge, «un ente registrato o un titolare effettivo possono chiedere, caso per caso e nelle circostanze eccezionali di seguito indicate, sulla base di una domanda debitamente motivata rivolta al gestore, di riservare l'accesso alle informazioni di cui all'articolo 3 alle autorità nazionali, agli istituti di credito e agli istituti finanziari nonché agli ufficiali giudiziari e ai notai che agiscono nella loro qualità di pubblico ufficiale, qualora tale accesso esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace per legge».

Tale articolo induce l'LBR e, in caso di ricorso avverso una decisione di diniego, il magistrato che presiede la sezione commerciale del tribunale circoscrizionale, a valutare caso per caso, prendendo quindi in considerazione elementi soggettivi, l'esistenza di circostanze eccezionali tali da giustificare una restrizione dell'accesso all'RBE. [Or. 6]

Va rilevato che (omissis) [il] Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo), (omissis) ha già sottoposto varie questioni pregiudiziali nell'ambito di un procedimento avviato agli stessi fini, vertente sull'interpretazione delle nozioni di «circostanze eccezionali», «rischio» e «sproporzionato» nel contesto della legge, nei seguenti termini:

(omissis)

(omissis) [Or. 7] (omissis)

(omissis)

(omissis) [Or. 8] (omissis)

[Testo delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella causa C-37/20]

Il Tribunal d'arrondissement (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo) ha inoltre sottoposto alla CGUE, con ordinanza del 13 ottobre 2020, le seguenti questioni pregiudiziali:

(omissis)

(omissis) **[Or. 9]**

(omissis)

(omissis) **[Or. 10]** (omissis)

(omissis)

[Testo delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella causa C-601/20]

Mentre la questione pregiudiziale proposta dalle parti ricorrenti alla lettera c) è già stata trasmessa alla CGUE e non sarà quindi nuovamente sollevata, le altre proposte di questioni pregiudiziali non sono ancora state oggetto di trasmissione alla CGUE.

Si constata tuttavia che la questione di cui alla lettera a), vale a dire quella relativa all'asserita incompetenza dell'Unione europea a legiferare in materia di diritto di accesso alle informazioni sui titolari effettivi, in quanto una misura del genere non tenderebbe alla rimozione di ostacoli alle libertà di circolazione né contribuirebbe all'eliminazione di distorsioni sensibili della concorrenza, non è giustificata.

Non si può negare, infatti, che la lotta contro il riciclaggio dei capitali e il finanziamento del terrorismo rientri nelle competenze dell'Unione europea ai sensi del TUE e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Orbene, la competenza dell'Unione europea non è pregiudicata dal fatto che una specifica disposizione contenuta in una **[Or. 11]** direttiva, la cui materia rientri in tale competenza, possa eventualmente essere in contrasto con i principi fondamentali dell'Unione europea.

La questione di cui alla lettera b) è relativa al principio di proporzionalità sancito in particolare dall'articolo 5, paragrafo 4, TUE, il quale dispone che, «[i]n virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

Ai sensi del considerando 30 della direttiva [2018/843], «[l]'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva consente alla società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, di effettuare una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuisce a mantenere la fiducia nell'integrità delle operazioni commerciali e del sistema finanziario. Inoltre può contribuire a combattere l'uso improprio di società, altri soggetti giuridici e istituti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo sia favorendo le indagini che per i suoi effetti in termini di reputazione, dato che tutti coloro che potrebbero

effettuare operazioni sono a conoscenza dell'identità dei titolari effettivi. Ciò facilita anche la tempestiva ed efficiente messa a disposizione delle informazioni agli istituti finanziari e alle autorità, comprese quelle dei paesi terzi, che si occupano del contrasto di tali reati. L'accesso a tali informazioni gioverebbe inoltre alle indagini sul riciclaggio di denaro, sui reati presupposto associati e sul finanziamento del terrorismo».

Il considerando 3[5] precisa che *«[u]n maggiore controllo pubblico contribuirà a prevenire l'uso improprio di soggetti giuridici e istituti giuridici, anche a fini di evasione fiscale. È pertanto essenziale che le informazioni sulla titolarità effettiva restino a disposizione tramite i registri nazionali e il sistema di interconnessione dei registri per almeno cinque anni dopo che i motivi per la registrazione delle informazioni sulla titolarità effettiva del trust o di un istituto giuridico affine hanno cessato di esistere. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di disciplinare nella legislazione nazionale il trattamento delle informazioni sulla titolarità effettiva, compresi i dati personali per altri scopi laddove tale trattamento risponda a un obiettivo di interesse pubblico e costituisca una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per la finalità legittima perseguita».*

Nel caso di specie, le disposizioni relative all'accesso al pubblico delle informazioni contenute nell'RBE rientrano nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Orbene, non è dimostrato con certezza per quali ragioni, al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti, sia necessaria un'apertura massima dell'RBE al pubblico, segnatamente senza obbligo di registrazione e senza pagamento di diritti per accedere all'RBE.

Pertanto, è a buon diritto che le parti ricorrenti intendono sottoporre alla CGUE la questione della proporzionalità delle misure adottate rispetto alla finalità perseguita, ragioni per cui occorre sottoporre la questione controversa alla valutazione della CGUE.

L'articolo 12 della Carta dispone che *«[o]gni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo [Or. 12] politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi».*

Le parti ricorrenti affermano che la divulgazione al pubblico delle informazioni relative alla titolarità effettiva avrebbe un effetto dissuasivo sull'investimento in società e in altri soggetti giuridici. Nella loro analisi, esse si basano su una sentenza della CGUE del 16 giugno 2020 (C-78/18), nella quale si dichiara che una legge nazionale che impone obblighi sistematici di registrazione ad organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero può avere un effetto dissuasivo sulla partecipazione di donanti residenti all'estero e limita pertanto il diritto alla libertà di associazione.

Occorre rilevare che il diritto alla libertà di associazione costituisce «*uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica*» (CGUE, Gr. Sez., 18 giugno 2020, causa C-78/18, punti da 110 a 114, Europe 2020, comm. 243, D. Simon).

Orbene, la finalità di una società commerciale, quale la G-FINANCE, è quella di agire non già nell'interesse comune, bensì in quello dei propri azionisti e titolari effettivi. Se ne deve concludere che le società commerciali non sono interessate dal diritto alla libertà di associazione, ragion per cui l'asserita violazione dell'articolo 12 della Carta deve essere esclusa e, di conseguenza, non occorre sottoporre la relativa questione pregiudiziale alla CGUE.

A termini dell'articolo 16 della Carta, «*[è] riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto [dell'Unione] e alle legislazioni e prassi nazionali*».

Le parti ricorrenti affermano che le disposizioni controverse relative all'accesso alle informazioni dell'RBE violerebbero la libertà d'impresa, consentendo a chiunque di vagliare e analizzare le strutture azionarie delle società e di altri soggetti giuridici e di risalire al modo in cui queste ultime organizzano le proprie attività commerciali. L'accesso a tali informazioni permetterebbe, in particolare, di sapere in quale momento determinate persone fisiche accedono all'azionariato delle società o lo lasciano, il che consentirebbe pratiche di intelligence economica aggressive e strategie di influenza. In tal modo, si creerebbe un ostacolo allo spirito imprenditoriale.

Ai sensi della giurisprudenza della CGUE, la libertà d'impresa dispone di un ambito di applicazione potenziale molto ampio, che comprende «*il diritto di ogni impresa di poter disporre liberamente, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone*» (CGUE, 27 marzo 2014, causa C-314/12, UPC Telekabel Wien, punto 49: Europe 2014, comm. 229, L. Idot), ma anche, a titolo della libertà contrattuale, la «*libera scelta della controparte economica (...) nonché la libertà di determinare il prezzo di una prestazione*» (CGUE, Gr. Sez., 22 gennaio 2013, causa C-283/11, Sky Österreich, punti 42 e 43: GADLF n. 26, § 4).

Al pari del diritto di proprietà, sancito all'articolo 17 della Carta, l'ampia applicabilità del diritto d'impresa è tuttavia attenuata dalla sua relativa debolezza rispetto all'interesse generale. **[Or. 13]**

Secondo la formula sancita dalla Corte di giustizia, tale diritto deve essere «*considerato in rapporto alla sua funzione sociale*» e «*possono esser[vi] apportate restrizioni (...), purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa del diritto così garantito*» (ad es., CGUE, Gr. Sez., 15 gennaio 2013, causa C-416/10, Krizan, punto 113)

(JurisClasseur Europe Traité Fasc. 160: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, n. 59 e segg.).

La questione pregiudiziale relativa all'asserita violazione del diritto d'impresa riguarda quindi, in realtà, il principio di proporzionalità di cui si è trattato qui sopra.

Il Tribunal d'arrondissement (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo) ritiene tuttavia che, per completezza, occorra sottoporre alla valutazione della [CGUE] la questione pregiudiziale relativa alla violazione dell'articolo 16 della Carta.

L'articolo 20 della Carta dispone che «[t]utte le persone sono uguali davanti alla legge», mentre l'articolo 21 dispone che «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

Le parti ricorrenti ritengono che vi sia violazione di tali principi in quanto la direttiva [2018/843] stabilisce una differenza di trattamento tra le società e gli altri soggetti giuridici, da un lato, e i trust e gli istituti giuridici aventi assetto o funzioni affini a quelli del trust, dall'altro, mentre l'accesso ai registri dei titolari effettivi dei trust è riservato a qualunque persona fisica o giuridica che possa dimostrare un legittimo interesse.

Poiché, tuttavia, anche i trust potrebbero essere utilizzati a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, la differenza di trattamento riguardo all'accesso ai registri non sarebbe giustificata e costituirebbe pertanto una violazione del principio di uguaglianza.

In mancanza di una giustificazione precisa quanto alla necessità di riservare un trattamento [diverso] a tali due categorie di soggetti, occorre sottoporre alla CGUE la relativa questione pregiudiziale.

Le parti ricorrenti lamentano infine una violazione del principio generale di diritto europeo della tutela del segreto commerciale, che sarebbe, per così dire, l'equivalente per le persone giuridiche del diritto al rispetto della vita privata, diritto che sarebbe violato dalle disposizioni controverse.

La CGUE ha riconosciuto la tutela del segreto commerciale come un principio generale (v. sentenze del 24 giugno 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione, 53/85, Racc. pag. 1965, punto 28, nonché del 19 maggio 1994, SEP/ Commissione, C-36/92 P, Racc. pag. 1-1911, punto 37).

Poiché le informazioni relative alla titolarità effettiva delle persone giuridiche possono fornire al pubblico informazioni sull'azionariato e sui **[Or. 14]** giochi di

potere interni, occorre sottoporre la questione pregiudiziale controversa alla valutazione della CGUE.

Per questi motivi:

(omissis) [il] Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo), statuendo in contraddittorio,

(omissis)

dispone la sospensione del procedimento e **sottopone** alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni:

«Se le disposizioni della direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE, e in particolare il suo articolo 1, punto 15, lettera c), che modifica l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dalla predetta direttiva (UE) 2018/843, nella parte in cui concedono “al pubblico” un diritto di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva delle società e di altri soggetti giuridici,

siano invalide in quanto:

- a) *violano il principio di proporzionalità, quale sancito segnatamente dall'articolo 5, paragrafo 4, TUE, e/o*
- b) *violano l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (libertà d'impresa) e/o*
- c) *violano gli articoli 20 (uguaglianza davanti alla legge) e 21 (non discriminazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e/o*
- d) *violano il principio generale di diritto europeo della tutela del segreto commerciale».*

(omissis)