

**Causa C-638/23****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

24 ottobre 2023

**Giudice del rinvio:**

Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)

**Data della decisione di rinvio:**

23 agosto 2023

**Ricorrente:**

Amt der Tiroler Landesregierung (Ufficio del governo del Land Tirolo, Austria)

**Oggetto del procedimento principale**

Ricorso contro una sentenza del Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria) in materia di protezione dei dati personali

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Interpretazione del regolamento (UE) n. 2016/679; articolo 267 TFUE

**Questione pregiudiziale**

Se l'articolo 4, punto 7, 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 – RGPD) debba essere interpretato nel senso che esclude l'applicazione di una disposizione di diritto nazionale [nel caso di specie l'articolo 2, paragrafo 1, del Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (legge sul trattamento di dati del Land Tirolo)] in cui viene stabilito uno specifico titolare del trattamento ai sensi della seconda frase dell'articolo 4, punto 7, del RGPD, sebbene

- quest'ultimo sia un mero ufficio (come, nel caso di specie, l'Ufficio del governo del Land Tirolo) che, benché istituito per legge, non è una persona fisica o giuridica e, nel caso di specie, non è nemmeno un'autorità pubblica, ma agisce solo come unità ausiliario per quest'ultima e non dispone di capacità giuridica autonoma (nemmeno parziale);
- la sua designazione avvenga senza riferimento a un trattamento concreto di dati personali e, di conseguenza, le finalità e i mezzi di un trattamento concreto di dati personali non siano determinati dalla legislazione dello Stato membro;
- esso non abbia, nel caso concreto, determinato singolarmente o insieme ad altri le finalità e i mezzi del trattamento sottostante di dati personali.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

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 – RGPD); articolo 4, punto 7, articoli 5, 9 e 26

### **Disposizioni nazionali fatte valere**

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Ämter-der-Landesregierungen-Bundesverfassungsgesetz - BVG ÄmterLReg) (legge costituzionale federale sui principi per l'istituzione e la gestione degli uffici dei governi dei Länder diversi da Vienna), articoli da 1 a 3

Articolo 1, paragrafo 1, del Datenschutzgesetz [legge sulla protezione dei dati (DSG)]

Articolo 24f, paragrafo 4, del Gesundheitstelematikgesetz 2012 (legge sulla sanità elettronica; in prosieguo: il «GTelG 2012»), articolo 18 e articolo 24d, paragrafo 2, punto 3

Tiroler Landesordnung (Costituzione del Land Tirolo), del 1989 (LGBI. n. 61/1988 nella versione LGBI. n. 71/2019), articoli 56 e 58

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (regolamento interno dell'Ufficio del governo del Land Tirolo), articolo 4, paragrafo 1, articoli 10 e 18

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (legge sul trattamento dei dati del Land Tirolo; in prosieguo: il «TDVG»), articolo 1, articolo 2, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 3

## Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il 21 dicembre 2021, il controinteressato ha presentato un reclamo presso la Datenschutzbehörde (Autorità di controllo per la protezione dei dati, Austria: in prosieguo: la «DSB») contro l'Ufficio del governo del Land Tirolo, quale resistente, per violazione del diritto alla riservatezza di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della legge sulla protezione dei dati (DSG) in relazione a una lettera a lui indirizzata in cui veniva informato circa appuntamenti per una vaccinazione contro la COVID a lui riservati presso una sede specifica e invitato ad approfittare di tale offerta. In tale contesto, il controinteressato sospetta che tale lettera si basi su una divulgazione e un trattamento non autorizzati dei suoi dati relativi alla salute.
- 2 Nella sua dichiarazione del 31 gennaio 2022, l'Ufficio del governo del Land Tirolo ha dichiarato alla DSB, tra l'altro, di essere il titolare del trattamento di dati sottostante all'invio della lettera e che non vi era alcuna contitolarità ai sensi dell'articolo 26 del RGPD.
- 3 Con decisione del 22 agosto 2022, la DSB ha accolto il reclamo in materia di protezione dei dati – per quanto rileva ai fini della presente causa – e ha accertato che l'Ufficio del governo del Land Tirolo aveva violato il diritto alla riservatezza del controinteressato. L'Poiché l'Ufficio del governo del Land Tirolo non disponeva di alcuna autorizzazione specifica per accedere all'anagrafe nazionale vaccini ai sensi dell'articolo 24f, paragrafo 4, del GTelG 2012, l'ulteriore trattamento dei dati sarebbe stato illecito.
- 4 Con la sentenza impugnata, il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) ha respinto per infondatezza il ricorso proposto dall'Ufficio del governo del Land Tirolo.
- 5 Il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) ha accertato, in sostanza, che l'Ufficio del governo del Land Tirolo aveva elaborato una «proposta» per determinare la finalità e i mezzi del trattamento di dati di cui trattasi, proposta che ha poi ottenuto il «nullaosta» del Landeshauptmann (Governatore del Land), con brevi istruzioni. La procedura per l'invio di una lettera ai cittadini del Land Tirolo, in particolare la proposta di inviare una «lettera di promemoria per la vaccinazione» a tutte le persone in Tirolo con almeno 18 anni (non ancora vaccinate contro la COVID-19), era stata elaborata dall'Ufficio del governo del Land Tirolo e la lettera era stata redatta dal medesimo. Il collegamento del luogo di residenza del controinteressato con il luogo di vaccinazione si basava su una proposta dell'Ufficio del governo del Land Tirolo ed era stato tecnicamente implementato da quest'ultimo. L'Ufficio del governo del Land Tirolo si è ripetutamente dichiarato titolare del trattamento di dati personali, ad esempio nella sua informativa sulla protezione dei dati. Il 19 novembre 2021, il Land Tirolo, rappresentato dall'Ufficio del governo del Land Tirolo, aveva incaricato la E GmbH di individuare i destinatari delle «lettere di promemoria per la vaccinazione». La E GmbH aveva trasferito questo incarico

alla I GmbH. In esecuzione dell'incarico, la I GmbH aveva anzitutto individuato tutte le persone risultanti dall'elenco dei pazienti di cui all'articolo 18 del GTelG 2012, che avevano più di 18 anni e che avevano indicato un indirizzo in Tirolo. Successivamente, la I GmbH aveva escluso le persone che disponevano, nell'anagrafe nazionale vaccini, di un'annotazione relativa alla vaccinazione con un vaccino contro la COVID-19 autorizzato nell'Unione europea. Il 25 novembre 2021, la I GmbH aveva comunicato all'Ufficio del governo del Land Tirolo i nomi e gli indirizzi delle persone rimanenti. Il controinteressato non aveva né partecipato al trattamento dei suoi dati personali né prestato il suo consenso.

- 6 Dal punto di vista giuridico, già dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, del TDVG risulterebbe che l'Ufficio del governo del Land Tirolo debba essere qualificato come titolare del trattamento di dati personali oggetto del procedimento principale. Le consultazioni dei dati dell'elenco dei pazienti e dell'anagrafe nazionale vaccini, al pari della fusione di dati, avvenute entrambe su indicazione dell'Ufficio del governo del Land Tirolo, andrebbero imputate a quest'ultimo ai fini del diritto in materia di protezione dei dati. L'Ufficio del governo del Land Tirolo non sarebbe stato in grado di comprovare, conformemente all'articolo 18 del GTelG 2012, la liceità dell'accesso all'elenco dei pazienti ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del RGPD. Nel contesto dell'accesso all'anagrafe nazionale vaccini, lo stato delle vaccinazioni del controinteressato costituirebbe una categoria particolare di dati personali ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD, poiché lo stato delle vaccinazioni potrebbe rivelare informazioni sullo stato di salute della persona interessata. Un trattamento dello stato delle vaccinazioni sarebbe ammissibile solo in presenza di una fattispecie tra quelle elencate all'articolo 9, paragrafo 2, del RGPD, che derogano al divieto di trattamento previsto al paragrafo 1. Una tale fattispecie derogatoria non sussisterebbe nel caso di specie. Ai sensi dell'articolo 24d, paragrafo 2, punto 3, del GTelG, l'Ufficio del governo del Land Tirolo non avrebbe, ai fini del «promemoria di vaccinazione», alcuna autorizzazione per accedere all'anagrafe nazionale vaccini. Poiché l'individuazione dei dati di indirizzo tramite accesso all'elenco dei pazienti e all'anagrafe nazionale vaccini si sarebbe rivelata illecita, anche il loro ulteriore utilizzo per l'indirizzamento e l'invio dei «promemoria di vaccinazione» sarebbe illecito.
- 7 Il presente ricorso straordinario dell'Ufficio del governo del Land Tirolo è diretto contro tale sentenza. Nel corso del procedimento preliminare avviato dal Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo federale), la DSB ha presentato un controricorso, in cui chiede che il ricorso venga dichiarato inammissibile, o in subordine rigettato nel merito.

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

- 8 In relazione al trattamento dei dati in questione, occorre chiarire se l'Ufficio del governo del Land Tirolo abbia lo status di titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 7, del RGPD.

- 9 Ai sensi della definizione di cui all'articolo 4, punto 7, è titolare del trattamento la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando 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 Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, la nozione di titolare del trattamento è definita in modo ampio al fine di garantire una tutela efficace e completa delle persone interessate. Tale nozione può comprendere anche più soggetti coinvolti nel trattamento dei dati. Chiunque influisca sul trattamento dei dati personali nel proprio interesse e quindi partecipi alla determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento dei dati può essere considerato come titolare del trattamento. D'altra parte, le persone non possono essere considerate titolari del trattamento per le operazioni anteriori o successive della catena di trattamento di cui non determinano né le finalità né i mezzi. La titolarità è limitata alle operazioni di trattamento dei dati per le quali l'interessato determina effettivamente le finalità e i mezzi. La determinazione delle finalità e dei mezzi di trattamento in conformità con le norme sottostanti non deve (necessariamente) avvenire mediante istruzioni scritte. Può essere considerato titolare del trattamento chiunque contribuisca a determinare le finalità e i mezzi del trattamento dei dati (v. VwGH, 27 giugno 2023, Ro 2023/04/0013, punti da 21 a 23, con riferimento alle sentenze della Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, punti da 66 a 70, 74 e 85; sentenza del 5 giugno 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, punto 31, e sentenza del 10 luglio 2018, Jehovan Todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punto 67).
- 11 Secondo le constatazioni del Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale), l'Ufficio del governo del Land Tirolo ha elaborato una mera «proposta» relativa alla finalità del trattamento di dati (l'aumento del tasso di vaccinazione) e ai mezzi (l'invito mirato delle persone non ancora vaccinate contro la COVID-19, residenti in Tirolo e aventi almeno 18 anni, consultando i dati dell'anagrafe nazionale vaccini e dell'elenco dei pazienti, per il tramite della E GmbH, incaricata da parte del Land Tirolo, rappresentato dall'Ufficio del governo del Land Tirolo, nonché raffrontando i dati relativi al luogo di residenza delle persone interessate col luogo di vaccinazione proposto), la quale è stata poi «approvata» e quindi autorizzata dal Governatore del Land, il quale, ai sensi dell'articolo 58 della Costituzione del Land Tirolo del 1989, è Presidente dell'Ufficio del governo del Land Tirolo e, ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 1, della medesima legge, rappresenta il Land Tirolo.
- 12 Ne consegue che è stato il solo Governatore del Land, in qualità di rappresentante del Land Tirolo, e non (anche) l'Ufficio del governo del Land Tirolo, a determinare sia le finalità sia i mezzi del trattamento di dati personali. Dai fatti accertati non risulta che l'Ufficio del governo del Land Tirolo, singolarmente o

insieme al Governatore del Land – anche solo per singole fasi del trattamento di dati – abbia determinato le finalità e i mezzi del trattamento di dati o abbia almeno partecipato a tale determinazione per scopi propri, e che la titolarità di almeno una parte del trattamento dei dati spetti al medesimo Ufficio come ulteriore soggetto coinvolto a fianco del Governatore del Land. Secondo il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), già per tale motivo l'Ufficio del governo del Land Tirolo non è un titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 7, prima frase, del RGPD.

- 13 Tuttavia, il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) deduce la qualificazione dell'Ufficio del governo del Land Tirolo come titolare del trattamento dalla sua designazione quale titolare ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, della legge del TDVG.
- 14 Occorre quindi stabilire se tale disposizione legislativa abbia consentito all'Ufficio del governo del Land Tirolo di essere legalmente designato quale titolare del trattamento, ai sensi dell'articolo 4, punto 7, seconda frase, del RGPD, anche senza una determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento dei dati personali da parte sua, che lo avrebbe invece reso titolare ai sensi dell'articolo 4, punto 7, prima frase, del RGPD.
- 15 In linea di principio, l'Ufficio del governo del Land Tirolo non ha funzioni di organo e non ha personalità giuridica autonoma. Sebbene la legislazione del Land possa investire l'Ufficio del governo del Land Tirolo di competenze *ad hoc* che gli conferiscono lo status di autorità pubblica, ciò non è avvenuto per la redazione e l'invio della lettera in questione al controinteressato.
- 16 Questa lettera non imponeva alcun obbligo giuridicamente vincolante al controinteressato di sottoporsi alla vaccinazione contro la COVID, ma semplicemente lo invitava a sottoporsi alla vaccinazione contro la COVID in un luogo specifico in una delle diverse date annunciate simultaneamente. La lettera non costituisce un atto di esercizio di pubblici poteri, né è collegata a un atto di esercizio di pubblici poteri, in quanto non prepara, accompagna o attua un atto di tale genere.
- 17 L'Ufficio del governo del Land Tirolo non è quindi né una persona fisica o giuridica, né tanto meno un'autorità pubblica per quanto riguarda il trattamento controverso dei dati personali del controinteressato. Piuttosto, nel caso di specie esso ha agito nell'ambito dell'amministrazione in forma privatistica come mero ufficio ausiliario che non dispone di personalità giuridica (nemmeno parziale).
- 18 In questo contesto, si pone la questione se un semplice ufficio ausiliario di un'autorità pubblica, che non dispone di autonoma capacità giuridica (nemmeno parziale) - come nel caso di specie l'Ufficio del governo del Land Tirolo - debba essere inteso come «servizio o altro organismo» ai sensi dell'articolo 4, punto 7, prima frase del RGPD e possa quindi essere stabilito come titolare del trattamento

ai sensi del diritto dello Stato membro in conformità all'articolo 4, punto 7, seconda frase, del RGPD.

- 19 Poiché il RGPD non rinvia al diritto degli Stati membri per quanto riguarda il senso e la portata delle nozioni di cui all'articolo 4, punto 7, di quest'ultimo, in particolare per quanto riguarda le nozioni di «servizio» e di «altro organismo», tali nozioni vanno interpretate in maniera autonoma e uniforme.
- 20 Le nozioni «servizio» e «altro organismo», utilizzate non solo all'articolo 4, punto 7, prima frase, del RGPD, ma anche nelle definizioni delle nozioni «responsabile del trattamento» (punto 8), «destinatario» (punto 9) e «terzo» (punto 10), figuranti all'articolo 4 del RGPD, non vengono definite in modo più preciso nel RGPD.
- 21 Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, del RGPD, il titolare del trattamento è il destinatario della responsabilità in materia di protezione dei dati. Egli è pertanto obbligato, in sostanza, a mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che il trattamento sia effettuato conformemente al regolamento e a riesaminare e aggiornare dette misure se necessario.
- 22 L'esistenza di una personalità giuridica o della capacità giuridica (parziale) di un «servizio o altro organismo» sarebbe anzitutto conforme all'obiettivo dell'articolo 4, punto 7, del RGPD, di garantire una tutela efficace e completa della persona interessata (il Comitato europeo per la protezione dei dati ritiene che il titolare del trattamento debba non solo almeno partecipare alla determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento dei dati personali, ma anche essere in grado di esercitare un controllo effettivo; v. le sue Linee guida 07/2020 sui concetti di titolare del trattamento e di responsabile del trattamento ai sensi del GDPR, versione 2.0, del 7.7.2021, punto 23). Una tutela completa dell'interessato è efficace solo se il titolare del trattamento è effettivamente messo nelle condizioni di poter intraprendere le azioni necessarie, astenersi dalle attività vietate e rispettare gli obblighi e i principi fondamentali del trattamento dei dati sanciti nel RGPD. Ciò presupporrebbe, per il titolare del trattamento, almeno una capacità giuridica parziale.
- 23 Tuttavia, una tale definizione del termine, basata sul presupposto della personalità giuridica, potrebbe essere contraddetta dal fatto che un «servizio o altro organismo» è di per se sussumibile nella nozione di «persona giuridica» contenuta nella prima frase dell'articolo 4, punto 7, del RGPD.
- 24 In sintesi, secondo il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) non è chiaro se un «servizio o altro organismo» ai sensi dell'articolo 4, punto 7, del RGPD debba avere personalità giuridica e se l'Ufficio del governo del Land Tirolo, che non è né una persona fisica o giuridica né, nel caso di specie, un'autorità pubblica, possa essere validamente stabilito come titolare del trattamento dal diritto di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, punto 7, seconda frase, del RGPD.
- 25 Secondo il Comitato europeo per la protezione dei dati, la designazione esplicita del titolare del trattamento nella legge è decisiva per individuare chi agisce in

veste di titolare del trattamento (v. le sue Linee guida 07/2020 sui concetti di titolare del trattamento e di responsabile del trattamento ai sensi del GDPR, versione 2.0, del 7.7.2021, punto 23).

- 26 L'articolo 2 del TDVG designa l'Ufficio del governo del Land Tirolo quale titolare del trattamento, senza riferimento a un trattamento concreto di dati personali del Land Tirolo, in particolare non al trattamento di dati personali ai fini della redazione e dell'invio delle lettere, come quella indirizzata al controinteressato. Al contrario, la designazione dell'Ufficio del governo del Land Tirolo quale titolare del trattamento all'articolo 2 del TDVG si riferisce astrattamente ai trattamenti di dati senza specificare meglio tali trattamenti di dati. In mancanza di riferimenti a un trattamento concreto di dati, il TDVG non determina nemmeno finalità e mezzi dei singoli trattamenti di dati personali che il Land Tirolo gestisce o commissiona autonomamente o per conto di un titolare del trattamento che non sia l'Ufficio del governo del Land Tirolo o altri titolari specificamente menzionati.
- 27 Non è chiaro in che misura le finalità e i mezzi di un trattamento di dati ai sensi dell'articolo 4, punto 7, seconda frase, del RGPD debbano essere determinati nel diritto degli Stati membri affinché il titolare del trattamento possa essere stabilito dal diritto degli Stati membri e se, in tal senso, la designazione ai sensi dell'articolo 2 del TDVG dell'Ufficio del governo del Land Tirolo quale titolare del trattamento, senza riferimento a un trattamento concreto di dati personali e senza prescrivere le finalità e i mezzi di tale trattamento concreto, sia conforme all'articolo 4, punto 7, del RGPD e vincoli le autorità di controllo o i giudici in un procedimento di reclamo di cui all'articolo 77 del RGPD.
- 28 Il riferimento a un trattamento concreto di dati al momento della designazione legislativa del titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 7, seconda frase, del RGPD è essenziale soprattutto in riferimento alle condizioni di liceità di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettere c) ed e), del RGPD. Di conseguenza, il trattamento è lecito se è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento [lettera c)] o se il trattamento è 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 [lettera e)].
- 29 Analogamente, dalle condizioni di liceità pertinenti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettere c) ed e), del RGPD e dalla *ratio* dell'articolo 4, punto 7, del RGPD, ossia garantire una tutela efficace e completa della persona interessata, occorre dedurre che il diritto degli Stati membri può designare come titolare del trattamento solo colui che sia legalmente autorizzato e di fatto in grado di (partecipare a) determinare le finalità e i mezzi del trattamento concreto di dati personali, di esercitare un controllo effettivo e di adottare gli atti necessari, di astenersi dalle attività vietate e di rispettare gli obblighi e i principi fondamentali del trattamento di dati sanciti dal RGPD.

- 30 Come è stato esposto ai precedenti punti da 9 a 12, l'Ufficio del governo del Land Tirolo non ha – nemmeno per singole fasi del trattamento di dati personali sottostante alla lettera inviata al controinteressato – né determinato le finalità e i mezzi del trattamento di dati né, quanto meno, partecipato a tale decisione per scopi propri. In questo caso, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) dubita se, in forza del diritto di uno Stato membro, l'Ufficio del governo del Land Tirolo possa essere stabilito come titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 7, seconda frase, del RGPD.

DOCUMENTO DI LAVORO