

Il ridimensionamento dell’approccio del legislatore europeo (e nazionale) alla “piena trasparenza”: il caso *Luxembourg Business Registers*

Miriana Lanotte (Dottoranda di diritto dell’Unione europea nell’Università di Bologna) – 9 marzo 2023

SOMMARIO: 1. Il contesto giuridico sottostante ai rinvii pregiudiziali. - 2. Le conclusioni dell’AG. - 3. La soluzione prospettata della Corte di giustizia. - 4. Il commento.

1. Nella sentenza del 22 novembre 2022 relativa al caso [WM e Sovim SA c. Luxembourg Business Registers](#) (cause riunite C-37/20 e C-601/20), la Corte di giustizia ha dichiarato invalido l’art. 1, punto 15, lettera c), della direttiva antiriciclaggio (UE)2018/843 (modificativo dell’art. 30, par. 5, della direttiva (UE)2015/849) in virtù del quale gli Stati membri dovevano garantire che le informazioni sui titolari effettivi delle società ed enti giuridici (costituite nel loro territorio) fossero accessibili al pubblico.

I rinvii pregiudiziali sono stati presentati nell’ambito di due controversie in cui altrettante società con sede in Lussemburgo e i loro titolari (WM e Sovim SA) contestavano la decisione dell’amministratore del Luxembourg Business Registers (LBR) di non impedire l’accesso al pubblico delle loro informazioni, presenti online, nel registro della proprietà effettiva (UBO). Essi hanno intentato un’azione legale presso la Corte distrettuale del Lussemburgo sostenendo che la divulgazione dei loro dati avrebbe creato un rischio sproporzionato di ingerenza con i diritti fondamentali di cui agli artt. 7 e 8 CDFUE.

Il rapporto conflittuale che viene in rilievo è tra, da un lato, l’esigenza di trasparenza riguardo ai titolari effettivi e alle strutture di controllo delle società, e, dall’altro, il rispetto alla vita privata e la protezione dei dati personali dei titolari effettivi.

In particolare, la direttiva (UE) 2015/849 aveva imposto a ogni Stato membro di istituire un registro della proprietà effettiva contenente i dati personali del titolare di ogni società ed ente giuridico presente sul territorio dello Stato al fine prevenire la commissione dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tali informazioni erano accessibili da parte di

chiunque avrebbe potuto dimostrare di avere un “interesse legittimo” a conoscerle.

Con l’entrata in vigore della direttiva (UE) 2018/843 l’accesso a questi dati è stato esteso al “pubblico”, ovvero sia a chiunque, senza necessità di provare la sussistenza di un interesse legittimo.

Tuttavia, tale accesso, per essere conforme ai diritti fondamentali, non poteva essere illimitato. A questo proposito la direttiva (UE) 2015/849 consentiva agli Stati membri di prevedere deroghe all’accesso. Queste deroghe, nella versione modificata dalla direttiva (UE) 2018/843, sembrano, tuttavia ridursi a mere circostanze eccezionali in cui l’accesso dei soggetti obbligati o del pubblico espone 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 la legge.

Le questioni pregiudiziali hanno ad oggetto la validità del sistema che rende accessibili al pubblico in tutti i casi le informazioni sui titolari effettivi e l’interpretazione del sistema di deroghe previsto dall’art. 30 par. 9, della direttiva del 2015 e, in particolare, l’interpretazione della nozione di circostanze eccezionali, di rischio e di rischio sproporzionato. Tale ultima questione, però, non è stata affrontata dalla Corte e, pertanto, non verrà presa in considerazione dalla presente analisi.

I paragrafi che seguono hanno l’obiettivo di esaminare le conclusioni dell’AG (v. *infra*, par. 2) e la sentenza dei giudici del Lussemburgo (v. *infra*, par. 3) e di svolgere alcune riflessioni critiche sull’opportunità di pronunciare una sentenza di invalidità nel caso di specie (v. *infra*, par. 4).

2. Nelle sue [conclusioni](#), l’AG Pitruzzella ha chiarito, sin da subito, la “questione di carattere costituzionale” alla base dei rinvii proposti, ovvero sia in quale modo sia possibile conciliare l’esigenza di trasparenza con i diritti fondamentali al rispetto alla vita privata e alla protezione dei dati personali. Prendendo le mosse dalla valorizzazione del principio di trasparenza come mezzo per rafforzare la democrazia (punti 38-42), l’AG valuta, in primo luogo, se vi sia e nel caso quale sia il livello dell’ingerenza nei diritti fondamentali di cui agli artt. 7 e 8 CDFUE del sistema di accesso al pubblico delle informazioni relative ai titolari effettivi; in secondo luogo, egli valuta sulla scorta dell’art. 52, par. 1 CDFUE ([R. CISOTTA, Brevi note sulla giurisprudenza sull’art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti, in Osservatorio sulle fonti, n. 1, 2021, pp. 19-80](#)), se una possibile limitazione dei diritti fondamentali sia giustificata dalla tutela di un interesse generale, rispetti il contenuto essenziale di tali diritti e sia proporzionata.

Dalle conclusioni emerge che l’art. 30, par. 5, rappresenta una ingerenza tanto nel diritto fondamentale di cui all’art. 7 CDFUE nella misura in cui consente al pubblico di conoscere dati personali (a prescindere dal fatto che questi siano qualificabili come dati sensibili), quanto nel diritto di cui all’art. 8 CDFUE posto che i dati sono sottoposti a trattamento e, altresì, alla

possibilità di essere conservati o diffusi dai soggetti che ne vengono in possesso (punti 87-90).

Gli effetti di tale ingerenze, però, sono da considerarsi modesti e non gravi in virtù: *i*) del fatto che il numero di persone interessate dall'ingerenza è limitato; *ii*) della circostanza che, nel caso di specie, le informazioni accessibili sono, da un lato, dati di contatto (quali nome, mese e anno di nascita e cittadinanza) che non permettono di trarre conclusioni precise sulla vita delle persone, e dall'altro lato, dati qualificati (natura ed entità dell'interesse beneficiario detenuto) che, seppure tendenzialmente identificano il soggetto con una certa precisione, non consentono di ricostruire nel dettaglio la sua situazione patrimoniale.

L'accesso al pubblico di queste due categorie di informazioni, secondo l'AG, non comprime il contenuto essenziale dei diritti garantiti dalla Carta ed è giustificato sulla base dell'interesse generale di individuare i casi di riciclaggio e di evitare che essi si verifichino. La misura di cui all'art. 30, par. 5, oltre ad essere idonea rispetto alle finalità prescritte dalla direttiva antiriciclaggio, costituisce, dunque, una restrizione alla tutela dei dati personali che opera entro i limiti dello stretto necessario. Infatti, l'obiettivo di prevenzione del riciclaggio e del terrorismo non può essere raggiunto se non attraverso il rafforzamento della trasparenza. A sua volta, garantire una maggiore trasparenza è possibile soltanto a due condizioni: *i*) prevedere un accesso non limitato dal requisito dell'interesse legittimo (la cui definizione aveva creato non pochi problemi, comportando una eccessiva restrizione del diritto di accesso); *ii*) non informare il titolare effettivo del fatto che taluni soggetti hanno avuto accesso alle sue informazioni, pena la messa in pericolo dell'attività di indagine (punti 91-104).

Diversa è, invece, la considerazione che l'AG svolge in relazione alle cd. "informazioni aggiuntive", che gli Stati membri potrebbero rendere accessibili al pubblico previste dall'art. 30, par. 5, terzo comma della direttiva. Tali dati, la cui identificazione è lasciata alla discrezionalità del legislatore nazionale, non sono esattamente definiti e determinabili. Specificatamente, posto che l'individuazione di queste informazioni costituisce elemento essenziale che definisce la portata dell'ingerenza nei diritti fondamentali, non dovrebbe essere demandata agli Stati membri. A causa dell'indeterminatezza di tali dati non è possibile valutare se l'accesso a tali informazioni possa ledere il contenuto essenziale dei diritti fondamentali, se si tratti di una limitazione giustificata da un interesse generale e se tale soluzione sia proporzionata (punti 105-107).

Da ciò ne deriva che l'AG propone di dichiarare invalido l'art. 30, par. 5, comma 3 che consente agli Stati di prevedere l'accesso al pubblico ad informazioni aggiuntive e ritiene, invece, valida la previsione che permette l'accesso ai dati espressamente menzionati dalla disposizione.

3. La Corte di giustizia, discostandosi dalle conclusioni dell'AG ritiene che il legislatore europeo non sia riuscito a trovare il giusto equilibrio tra

trasparenza e diritti fondamentali e invalida l'art. 30, par. 5 come modificato dalla direttiva antiriciclaggio del 2018.

Secondo la Corte consentire l'accesso ai dati sulla situazione materiale e finanziaria del titolare della società ad un numero potenzialmente illimitato di persone costituisce una grave interferenza nei diritti di cui all'art. 7 e 8 CDFUE. Siffatta misura può creare conseguenze negative per i titolari effettivi, soprattutto se le informazioni, come nel caso di specie, una volta pubblicate sul sito internet, possono essere liberamente consultate, conservate e diffuse, anche per ragioni estranee all'obiettivo perseguito e senza possibilità concreta di individuare l'autore di un eventuale abuso (punto 42).

Tre sono i punti del ragionamento dei giudici di Lussemburgo che meritano di essere evidenziati.

In primo luogo, la Corte, a differenza di quanto sostenuto dall'AG – il quale aveva distinto le informazioni in dati di contatto e dati qualificati – ritiene che tutti i dati relativi all'effettivo titolare permettano di delineare il profilo personale del soggetto, oltre che, il suo stato patrimoniale nonché i settori economici, i paesi e le imprese in cui quest'ultimo ha investito.

In secondo luogo, la Corte afferma che, sebbene l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva sia una misura idonea a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di prevenzione del riciclaggio, l'ingerenza con i diritti fondamentali individuali non è né limitata allo stretto necessario, né proporzionata al fine perseguito (punto 38).

Con riferimento alla limitazione allo stretto necessario, la Corte sostiene che la difficoltà di fornire una definizione di "interesse legittimo" non può costituire un motivo per il legislatore dell'UE di prevedere l'accesso a tali informazioni al pubblico in generale. Tra l'altro, secondo i giudici non è necessario far conoscere a chiunque, in maniera indiscriminata, i dati nella misura in cui i soggetti menzionati dal considerando 31 (tra i quali, la stampa e le organizzazioni della società civile) hanno un interesse legittimo e possono accedere a tali informazioni (punto 73).

Inoltre, l'ingerenza in questione non è proporzionata in senso stretto posto che la disponibilità online delle informazioni sulla titolarità effettiva a condizione di una registrazione online e la previsione, in circostanze eccezionali, di un'esenzione dall'accesso a tali informazioni da parte del pubblico, rispettivamente, non sono in grado di dimostrare: *a)* né un corretto equilibrio tra l'obiettivo di interesse generale perseguito e i diritti fondamentali sanciti dagli artt. 7 e 8; *b)* né l'esistenza di garanzie sufficienti che consentano agli interessati di proteggere efficacemente i loro dati personali contro i rischi di abuso (punto 86).

Da ultimo, la Corte dedica alcuni passaggi particolarmente significativi al principio di trasparenza, stabilendo che esso, sancito agli artt. 1 e 10 TUE e 15 TFUE, può operare quando a venire in rilievo sono attività di natura pubblica e non anche, come nel caso di specie, attività private. Per questo motivo esso non può costituire un interesse generale idoneo a giustificare l'ingerenza nei diritti fondamentali di cui all'art. 7 e 8 CDFUE (punti 60-62).

4. La sentenza della Corte produce reazioni e sentimenti contrastanti: da una parte, il timore che una simile soluzione possa aver danneggiato, o meglio cancellato con un tratto di penna un tassello importante per il sistema di prevenzione del riciclaggio, dall'altro lato, la rassicurazione che, anche in presenza di interessi generali particolarmente rilevanti, i diritti fondamentali sono presi sul serio in considerazione nell'operazione di bilanciamento (E. CELESTE, F. FABBRINI, [Targeted Surveillance: Can Privacy and Surveillance Be Reconciled?](#), in S. CARRERA, D. CURTIN, A. GEDDES (eds.), *20 years anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU area of freedom, security and justice*, Florence, pp. 295-307).

La Corte, invero, aveva già avuto occasione di dimostrare, con le sentenze [Digital Rights Ireland](#) (8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12), [Schrems](#) (6 ottobre 2015, causa C-362/14) [Tele2 e Watson](#) (21 dicembre 2016, cause riunite C-203/15 e C-698/15), [Schrems II](#) (16 luglio 2020, causa C-311/18), che la sussistenza di ragioni di sicurezza e ordine pubblico non giustifica la totale compromissione dei diritti fondamentali di cui all'art. 7 e 8 CDFUE (*ex multis*, si veda, [P. DE PASQUALE, Verso una Carta dei diritti digitali \(fondamentali\) dell'Unione europea, in Il diritto dell'Unione europea \(Osservatorio\), marzo 2022](#); [C. CELLERINO, Trasferimenti internazionali di dati personali e clausole contrattuali tipo dopo Schrems II, in Il diritto dell'Unione europea, n. 2, 2021, pp. 320-351](#); [O. POLLICINO, M. BASSINI, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel reasoning dei giudici di Lussemburgo, in G. RESTA, V. ZENO ZENCOVICH \(a cura di\), La protezione transnazionale dei dati personali, Roma, 2016, pp. 73 -112](#); [B. CORTESE, La protezione dei dati di carattere personale nel diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona, in Il diritto dell'Unione europea, n. 2, 2013, pp. 313-335](#)).

A ben guardare questa sentenza però sembra inserirsi in un *trend* di pronunce in cui la Corte compie un passo ulteriore, ovverosia impone limitazioni significative alla divulgazione sistematica e illimitata di informazioni, quasi a ridimensionare l'approccio basato sulla "piena trasparenza" sempre più spesso utilizzato dal legislatore europeo (ma anche nazionale), specialmente in alcuni settori specifici (sul tema si legga, [K. HALONEN, R. CARANTA, A. SANCHEZ-GRAELLS, Transparency in EU Procurements, Cheltenham, 2019](#)). Si pensi alla materia degli appalti pubblici in cui la trasparenza è funzionale a verificare che le procedure di gara non siano inquinate da fenomeni corruttivi e si svolgano in condizioni di effettiva concorrenza. Sennonché, la Corte, nella sentenza [Antea Polska S.A.](#) (sentenza del 17 novembre 2022, causa C-54/21), ritiene che una legislazione nazionale che preveda la pubblicazione o la comunicazione integrale di tutte le informazioni (con la sola eccezione dei segreti commerciali) inviate dagli offerenti alle amministrazioni aggiudicatrici non sia compatibile con la direttiva 2014/24/UE, e rischi di provocare effetti anticoncorrenziali. I giudici si occupano di comprendere il giusto equilibrio tra due interessi generali che potenzialmente si possono porre in conflitto: la prevenzione della corruzione, da un lato, la concorrenza non falsata, dall'altro. Viene lasciato, invece, al

giudice nazionale e all'amministrazione aggiudicatrice il compito di comprendere se siano adeguatamente rispettati i diritti fondamentali della riservatezza e della tutela giurisdizionale effettiva per il concorrente non selezionato che intende fare ricorso. Alla medesima conclusione si era già giunti nella sentenza [Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centra, UAB](#) (sentenza del 7 settembre 2021, causa C-927/19) in cui la Corte, chiamata a pronunciarsi sul bilanciamento tra tutela delle informazioni riservate fornite da un offerente e diritto di accesso degli operatori economici partecipanti alla gara, ha stabilito che in virtù dell'art. 21 della direttiva 2014/24/UE l'amministrazione aggiudicatrice, in linea di principio, non rivela le informazioni comunicate dagli operatori economici, soprattutto se considerate riservate. Ciò al fine di assicurare una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri e salvaguardare il rapporto di fiducia tra operatori economici e amministrazioni aggiudicatrici. Tuttavia, se l'amministrazione aggiudicatrice intende negare l'ostensione di informazioni riservate è tenuta a motivare il diniego, di modo da consentire ai giudici di esercitare il controllo di legittimità di dette decisioni.

Emerge, dunque, che sebbene la trasparenza funga da mezzo per la salvaguardia di alcuni interessi generali il suo uso deve essere limitato per rispettare i diritti fondamentali e gli ulteriori obiettivi generali.

Nel caso di specie, allora, la Corte meglio avrebbe fatto ad imporre delle limitazioni al sistema di accesso al registro dei titolari effettivi piuttosto che invalidare l'art. 30, par. 5, così discostandosi dalla giurisprudenza in base alla quale un atto dell'UE deve essere interpretato, per quanto possibile, in modo da non inficiarne la validità. D'altronde, siffatto approccio più cauto è stato utilizzato nella recente sentenza [Ligue des droit humains](#) (sentenza del 22 giugno 2022, causa C-817/19) avente ad oggetto il rapporto tra, da un lato, l'uso efficace del sistema di trasferimento dei dati dei passeggeri dei voli extra-UE (PNR), finalizzato alla prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, e, dall'altro, il rispetto dei diritti fondamentali di cui agli artt. 7, 8, e 21 CDFUE (per un commento della sentenza v. [K. IRION, Repairing the EU Passenger Name Record. Directive: ECJ's judgment in Ligue des droit humains \(Case C-817/19\)](#), in *European Law Blog*, 11 October 2022). In questa occasione, i giudici di Lussemburgo, mediante un'interpretazione conforme alla Carta, hanno modificato in modo significativo la portata e l'ambito della direttiva PNR, evitando, così, di invalidarla. Nella sentenza si legge che nonostante tale strumento miri a introdurre un regime di sorveglianza continuo, non mirato e sistematico, che comprende la valutazione automatizzata dei dati personali di tutti coloro che utilizzano i servizi di trasporto aereo, l'obiettivo di garantire la sicurezza interna dell'UE e di combattere i reati di terrorismo e le forme gravi di criminalità può giustificare tale grave ingerenza nei diritti fondamentali (punti 121 e 122).

Se ne può dedurre, allora, che anche per quanto riguarda il regime di accesso pubblico alle informazioni sui titolari effettivi la Corte avrebbe potuto scegliere soluzioni interpretative che consentissero la sopravvivenza dell'art.

30, par. 5, magari intervenendo sul sistema di deroghe – punto sul quale, invece, non si è espressa – o imponendo che i dati non fossero semplicemente consultabili online, ma vi fosse una banca dati alla quale il soggetto può accedere solo dopo aver rilasciato le proprie informazioni, così da evitare abusi e da rintracciare coloro che ne abusano. Ciò avrebbe consentito di garantire la tutela dei diritti fondamentali ma anche di non porsi in contraddizione con la scelta operata a livello internazionale (risoluzioni 2199(2015) e 2253(2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; dichiarazione del G20 del 18 aprile 2016) di valorizzare la trasparenza degli assetti societari come uno dei pilastri portanti per rafforzare il sistema di prevenzione del riciclaggio e del terrorismo ([M. BREWCZYŃSKA, *Privacy and data protection vs public access to entrepreneurs' personal data. Score 2:0., in European Law Blog, 15 December 2022*](#)). Infatti, la disposizione invalidata corrispondeva al contenuto della [raccomandazione n. 24](#) elaborata dal Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), nella quale l'accesso pubblico ai dati relativi ai beneficiari effettivi delle società viene considerato una misura virtuosa per vigilare sull'uso improprio di strutture proprietarie opache (per una trattazione completa sul tema si v., B. VOGEL, J. B. MAILLART (eds.), [National and International Anti-Money Laundering Law, Cambridge – Antwerp – Chicago, 2020](#)).

Occorre, a questo spunto, svolgere una considerazione di carattere sistematico che è, forse, sfuggita alla Corte. Se la funzione classica della trasparenza è quella di garantire ai cittadini il maggior accesso alle informazioni, di consentire loro di conoscere, intervenire e partecipare alla cosa pubblica, il ruolo che essa sta via via assumendo, però, è anche quello di strumento che mette nelle condizioni il cittadino di esercitare un controllo dell'attività pubblica, soprattutto laddove vengano in gioco interessi di carattere generale.

Come ha ben evidenziato l'AG, nelle odierne società complesse la linea di demarcazione tra la sfera pubblica e la sfera privata non è sempre netta. Spesso le due sfere si sovrappongono e alcuni comportamenti privati possono avere ripercussioni (sulla dimensione pubblica) tali da giustificare un interesse generale a conoscere alcuni aspetti che rientrano nella sfera privata di un individuo.

Questo passaggio è fondamentale per comprendere che la trasparenza non è un interesse generale da tutelare in relazione alle sole attività pubbliche, ma è lo strumento che consente di salvaguardare altri interessi generali. L'ampliamento dei soggetti legittimati ad accedere alle informazioni dei titolari effettivi delle società funge da deterrente, cioè a dire che il fatto che il pubblico possa conoscere i nomi di coloro che stanno dietro la struttura societaria crea un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato per le attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ([O. POLLICINO, *L' "autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale, in federalismi.it, n. 19, 2019*](#)). La normativa antiriciclaggio, ma anche quella anticorruzione, trova, pertanto, nel concetto di trasparenza una chiave

interpretativa significativa nella misura in cui permette di intercettare i reati nel momento della loro manifestazione finanziaria anche grazie all'accesso pubblico di alcuni dati.

Siffatta funzione avrebbe meritato una maggiore considerazione da parte della Corte di giustizia, la quale, però, avrà sicuramente nuove occasioni per pronunciarsi sul conflitto tra obiettivi e interessi generali e tutela dei diritti di cui all'art. 7 e 8 CDFUE, basti pensare al nuovo regolamento (UE) 2022/991 ([T. WAHL, Amended Europol Regulation in Force – Criticism Remains, in eucrim, 20 July 2022](#); [T. QUINTEL, The EDPS on Europol's Data Big Data Challenge in Light of the Recast Europol Regulation The Question of Legitimizing Unlawful Practices, in European Data Protection Law Review, n. 1, 2022, pp. 90-102](#)) in relazione al quale sono già pendenti due rinvii pregiudiziali (causa [T-578/22](#) e causa [T-678/22](#)). Quest'ultimo, al fine di scongiurare rischi elevati per la sicurezza interna dell'Unione, tra le altre novità, conferisce ad Europol maggiori poteri operativi mediante la ricezione e l'analisi di dati anche relativi a categorie di soggetti non legati in alcun modo ad attività criminali.