



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA VLAISAVLEVIKJ c. MACEDONIA DEL NORD

(Ricorso n. 23215/21)

SENTENZA

Art. 8 • Obblighi positivi • Vita privata • I tribunali interni non hanno protetto il ricorrente dalla raccolta e dall'utilizzo asseritamente illeciti dei suoi dati personali da parte di un fornitore privato di energia termica che gli aveva ripetutamente inviato fatture per il canone fisso di riscaldamento nonostante la sua obiezione di non essere un utente dei servizi del fornitore • Mancato esame del nocciolo della doglianza del ricorrente

Redatta dalla cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

25 giugno 2024

DEFINITIVA

25/09/2024

La presente sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Vlaisavljevikj c. Macedonia del Nord,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Seconda Sezione), riunita in una camera composta da:

Arnfinn Bårdsen, *Presidente*,

Jovan Ilievski,

Pauliine Koskelo,

Lorraine Schembri Orland,

Frédéric Krenc,

Davor Derenčinović,

Gediminas Sagatys, *giudici*,

e Hasan Bakırcı, *cancelliere di sezione*,

visto il ricorso (n. 23215/21) proposto contro la Repubblica di Macedonia del Nord con il quale, in data 27 aprile 2021, un cittadino macedone/della Repubblica di Macedonia del Nord, il sig. Velimir Vlaisavljevikj ("il ricorrente"), ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare al Governo della Macedonia del Nord ("il Governo") la doglianza concernente la mancata tutela del ricorrente da parte delle autorità rispetto alla raccolta e all'utilizzo asseritamente illeciti dei suoi dati personali e di dichiarare irricevibile il ricorso per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 4 giugno 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. La causa concerne la presunta mancata tutela del ricorrente da parte delle autorità interne rispetto alla raccolta e all'utilizzo asseritamente illeciti dei suoi dati personali da parte di un fornitore privato di energia termica, che gli aveva ripetutamente inviato fatture addebitandogli un canone fisso di riscaldamento nonostante l'obiezione del ricorrente di non essere un utente dei servizi di tale fornitore. Il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

IN FATTO

2. Il ricorrente è nato nel 1953 e vive a Skopje. È stato rappresentato dall'avvocato D. Chakarovska-Grozdanovska, del foro di Skopje.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, sig.ra D. Djonova.

4. I fatti della causa si possono riassumere come segue.

I. IL CONTESTO DELLA CAUSA

5. In data 30 luglio 2012 la Commissione di regolamentazione del settore energetico adottò un regolamento in materia di fornitura di energia termica (“il regolamento del 2012”) che stabiliva che gli utenti di sistemi di riscaldamento privati che si erano disconnessi dovevano pagare ai fornitori di energia termica un canone fisso di riscaldamento (*надоместок за ангажирана моќност*).

6. A decorrere da gennaio 2013, e secondo il ricorrente senza soluzione di continuità sino al 2023, B., una società privata di fornitura di energia termica (“il fornitore di energia termica B.”) aveva ripetutamente emesso e recapitato al ricorrente fatture e successivamente richieste di ingiunzioni di pagamento del canone fisso analoghe a quelle descritte nella causa *Strezovski e altri c. Macedonia del Nord* (nn. 14460/16 e altri 7, § 7, 27 febbraio 2020).

II. PROCEDIMENTO A TUTELA DEI DATI PERSONALI PROMOSSO DAL RICORRENTE

7. In data 15 febbraio 2016 il ricorrente lamentò dinanzi alla Direzione per la protezione dei dati personali (“la Direzione”) che il fornitore di energia termica B. aveva violato il suo diritto alla protezione dei propri dati personali. Malgrado nel suo appartamento non fossero stati installati tubi di riscaldamento e nonostante il fatto che egli non avesse mai stipulato un contratto con il fornitore di energia termica B., quest’ultimo gli inviava fatture addebitandogli un canone fisso che egli si era rifiutato di pagare e aveva impugnato in tribunale. A sostegno della sua doglianza egli presentò due sentenze di primo grado datate 1° dicembre 2014 e 17 settembre 2015 in cui i tribunali civili avevano accolto l’opposizione del ricorrente ad alcune ingiunzioni di pagamento emesse su richiesta del fornitore di energia termica B. (si veda anche il paragrafo 16 *infra*). Affermò di non aver mai fornito a quest’ultimo i suoi dati personali e di non avergli mai dato il consenso al trattamento.

8. In risposta a una delle richieste di informazioni della Direzione concernente in particolare il modo in cui aveva ottenuto i dati personali del ricorrente, il fornitore di energia termica B., *inter alia*, dichiarò:

“1. I dati sono stati acquisiti dal precedente fornitore, ai sensi del contratto n. 15022013 che dichiara che il fondamento giuridico della cessione dei dati personali dei consumatori da parte della [società che li cede] deriva dall’obbligo di esercitare una funzione di pubblico interesse e dalla decisione di concedere una licenza (...) di fornitura di energia termica (...) al [fornitore di energia termica B.] della Commissione per la regolamentazione [del settore energetico], valida a decorrere dal 1° gennaio 2013.

2. I dati personali acquisiti sono il nome e cognome completi, l’indirizzo di residenza, l’indirizzo postale, le dimensioni dell’appartamento [dati concernenti i

caloriferi installati e il canone fisso di riscaldamento dell'appartamento, *инсталирана и ангажирана моќ на стан*]. Ai sensi dell'articolo 154-a della legge in materia di energia [il fornitore di energia termica] ha il diritto di trattare i dati per riscuotere i pagamenti, svolgere procedimenti giudiziari o amministrativi e comunicare con gli utenti al fine di adempiere agli obblighi di cui alla legge in materia di energia e [relativi regolamenti].

3. [Il ricorrente] ha la qualifica di utente disconnesso e paga un canone fisso di riscaldamento conformemente alla legge, e i [suoi] dati sono stati acquisiti dal precedente fornitore.

4. [La Direzione] e tutti gli altri organi competenti sono stati debitamente informati dell'intera procedura di acquisizione e trasferimento dei dati."

9. In data 1° aprile 2016 un ispettore della Direzione sospese il procedimento avendo constatato che era sorta la questione preliminare di stabilire se il ricorrente fosse un utente connesso o disconnesso di energia termica.

10. In data 29 giugno 2017 il Tribunale amministrativo accolse l'azione di reclamo amministrativo del ricorrente e annullò la decisione del 1° aprile 2016 ordinando alla Direzione di pronunciarsi sulla doglianza del ricorrente, che non concerneva la determinazione di questioni di carattere patrimoniale (*односи од имотно-правен карактер*) bensì il diritto del ricorrente alla protezione dei suoi dati personali.

11. In data 16 ottobre 2017 l'ispettore rigettò la doglianza del ricorrente non riscontrando alcuna violazione del suo diritto alla protezione dei suoi dati personali. Citò, *inter alia*, il regolamento del 2012. Constatò che i dati del ricorrente erano stati trasferiti al fornitore di energia termica B. mediante il contratto stipulato nel 2013 con il precedente fornitore di energia termica C. e ritenne inoltre:

"(...) L'ispettore ha esaminato le affermazioni [del ricorrente] secondo le quali [il fornitore di energia termica B.] non aveva stipulato un contratto con lui, né [il ricorrente] [gli] aveva fornito i suoi dati, ma ha ritenuto [tali affermazioni] irrilevanti (...) Infatti, nel caso specifico del trattamento dei dati personali [del ricorrente] sono direttamente applicabili gli articoli 6 (1) (3), (5) e (6) della legge in materia di protezione dei dati personali (...) in quanto soggetto titolare di una licenza di fornitura di energia termica [il fornitore di energia termica B.] ha il dovere di fatturare e riscuotere il pagamento della quantità di energia termica distribuita, e a tale fine ha trattato i dati personali [del ricorrente], avendo esso un interesse legittimo a farlo ed essendo ciò conforme all'articolo 5 della legge in materia di protezione dei dati personali.

Senza entrare nei rapporti patrimoniali (*имотно-правните односи*) del [ricorrente] (se sia un utente di energia termica o un consumatore disconnesso) si è avuto riguardo alle seguenti questioni (...)

- i dati [del ricorrente] sono stati acquisiti lecitamente?
- il trattamento dei dati è stato corretto e conforme alla legge?
- [il fornitore di energia termica] ha trattato i dati per i fini previsti dalla legge?

È pacifico che i dati [del ricorrente] sono stati acquisiti lecitamente e legittimamente, cioè al fine di [adempiere a] un obbligo stabilito dalla legge: la fatturazione e la riscossione dei pagamenti della quantità di energia termica distribuita, per soddisfare un interesse legittimo del [fornitore di energia termica B.] i dati personali [del ricorrente] sono stati trattati conformemente alle norme in materia di energia e in correlazione con le norme in materia di protezione dei dati personali.

Inoltre, per quanto riguarda il trattamento dei dati personali [del ricorrente] al fine della proposta di azioni civili [da parte del fornitore di energia termica B.] è pacifico che [esso] può acquisire e utilizzare o trattare i dati [del ricorrente] (nome, cognome e indirizzo) per il lecito e legittimo interesse di cui all'articolo 154-a (3) (2) e (3) della legge in materia di energia, cioè per riscuotere pagamenti e svolgere procedimenti giudiziari o amministrativi. Infatti il trattamento dei dati personali per lo svolgimento di procedimenti giudiziari non è e non può essere un abuso dei dati personali. Qualsiasi altra conclusione equivarrebbe alla distruzione dell'ordinamento giuridico e creerebbe incertezza giuridica per cui prima che una persona sia portata in giudizio occorrerebbe chieder[le] se sia possibile trattare i [suoi] dati personali, ovvero inserirli in un'azione civile o in una proposta a un notaio o in una fattura, il che sarebbe un'assurdità giuridica.

La questione concernente il fondamento della pretesa pecuniaria in relazione alla quale i dati personali del ricorrente possono essere trattati è una questione che deve essere determinata da un tribunale civile ma non può e non deve assolutamente essere intesa come se implichi che il trattamento dei dati personali fosse o sia illecito.

Conseguentemente, l'ispettore, tenendo presente gli articoli [5] e 6 (1)(3) e (6) della legge in materia di protezione dei dati personali, ha concluso che nel caso di specie il legittimo interesse del [fornitore di energia termica B.] era rivolto all'adempimento di un obbligo di legge, ovvero (...) dei doveri e delle responsabilità stabilite dalle norme in materia di energia (il regolamento in materia di fornitura di energia termica), al quale era finalizzato il trattamento dei dati personali [del ricorrente] in relazione al pagamento dell'energia termica distribuita o di un canone fisso di riscaldamento.

(...)”

12. Il ricorrente impugnò la decisione dell'ispettore dinanzi al Tribunale amministrativo. Sostenne, *inter alia*, che il regolamento del 2012 concerneva i consumatori di energia termica disconnessi mentre egli non era mai stato connesso al sistema di riscaldamento. I suoi dati, pertanto erano stati ottenuti illecitamente, ovvero erano stati “rubati”. Sostenne anche che, poiché il fornitore di energia termica B. era una società privata, non aveva un interesse legittimo a trattare i suoi dati personali.

13. In data 11 gennaio 2019 il Tribunale amministrativo accolse l'azione del ricorrente e annullò la decisione del 16 ottobre 2017. Ritenne che il fornitore di energia termica B. avesse effettivamente ottenuto i dati del ricorrente mediante contratto con il precedente fornitore C. concluso a marzo 2013, ma rimaneva controverso in che modo C. avesse ottenuto quei dati, visto che il ricorrente non si era mai connesso al sistema di riscaldamento; non poteva pertanto essere qualificato come utente che si era disconnesso dal sistema di riscaldamento. Il precedente fornitore C. non aveva il diritto di raccogliere, conservare o trasferire i dati personali del ricorrente al fornitore di energia termica B. Il tribunale fece riferimento a

una sentenza di primo grado di un tribunale civile in data 17 settembre 2015 (si veda il paragrafo 16 *infra*) e a un parere legale della Corte suprema del febbraio 2018 che affermavano che le persone che non avevano mai stipulato contratti con fornitori di energia termica e non avevano installato un impianto di riscaldamento nelle proprie abitazioni non avevano la qualifica di utenti di energia termica disconnessi (si veda *Strezovski e altri*, sopra citata, § 20).

14. La Direzione, tramite l'Avvocatura dello Stato (*државен правобранител*), impugnò la sentenza del Tribunale amministrativo ribadendo le motivazioni esposte nella decisione del 16 ottobre 2017 (si veda il paragrafo 11 *supra*). Sostenne inoltre che il parere legale della Corte suprema era posteriore a quella decisione, che alla luce di ciò il ricorrente poteva presentare una nuova richiesta di protezione dei dati personali e che alla Direzione non era stato comunicato se la sentenza del tribunale civile in data 17 settembre 2015 fosse divenuta definitiva.

15. In data 2 ottobre 2020 il Tribunale amministrativo superiore ribaltò la sentenza del Tribunale amministrativo dell'11 gennaio 2019 e confermò la decisione dell'ispettore del 16 ottobre 2017. Citò, tra altre disposizioni, gli articoli 5 e 6 (1) (6) della legge in materia di protezione dei dati personali, l'articolo 154-a della legge in materia di energia e il regolamento del 2012. La parte pertinente della sua sentenza recita:

“Nel caso di specie (...) i soggetti giuridici hanno trattato correttamente i dati personali [del ricorrente] in conformità alle finalità per le quali essi erano stati raccolti e trattati; [ovvero] essi vantavano un fondamento giuridico per il trattamento dei dati personali [del ricorrente] in virtù della licenza di fornitura di energia (*лиценцата за вршење енергетска дејност*) e della distribuzione degli utenti [di energia termica] secondo l'ubicazione delle strade in cui [il ricorrente] era considerato un consumatore di energia termica, mentre [il fornitore di energia termica B.] aveva ottenuto i dati personali [del ricorrente] dal precedente titolare della licenza mediante un contratto che trasferiva i dati personali. La decisione [della Direzione] è da ritenersi corretta soltanto riguardo alla questione del trattamento dei dati personali [del ricorrente], e il rapporto creditore-debitore tra il [ricorrente] e [il fornitore di energia termica B.] non è stato preso in considerazione in quanto non pertinente alla causa.”

III. ALTRI SVILUPPI PERTINENTI

16. Con tredici sentenze di primo grado emesse in nove procedimenti diversi svoltisi tra il 1° dicembre 2014 e il 31 maggio 2022 (compreso quello del 17 settembre 2015 e quelli antecedenti ai rinvii) e dodici sentenze di secondo grado emesse tra il 9 febbraio 2017 e l'11 febbraio 2021, i tribunali civili interni hanno accolto le opposizioni del ricorrente alle ingiunzioni di pagamento del canone fisso di riscaldamento relative a vari periodi, il più recente dei quali va da gennaio a luglio 2021 (sentenza di primo grado del 31 maggio 2022). Hanno ritenuto che il ricorrente non dovesse pagare il canone fisso di riscaldamento perché egli non era mai stato un utente della rete di energia termica da cui non si era mai

disconnesso, o perché non era mai stato stipulato un contratto tra il fornitore di energia termica e il ricorrente.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI

A. La Costituzione del 1991

17. L'articolo 18 della Costituzione garantisce la sicurezza e la segretezza dei dati personali e la protezione dalle violazioni dell'integrità personale derivanti dalla registrazione di informazioni attraverso il trattamento dei dati.

18. L'articolo 108 stabilisce che la Corte costituzionale tutela la costituzionalità e la legalità. Ai sensi dell'articolo 110, verifica la legittimità costituzionale e la legalità delle leggi e delle altre norme. L'articolo 112 stabilisce, *inter alia*, che essa possa abrogare (*укине*) o annullare (*поништи*) una legge o un regolamento qualora non sia conforme alla Costituzione o alle leggi.

B. La legge in materia di protezione dei dati personali (gazzetta ufficiale nn. 7/2005, 103/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 e 64/2018)

19. L'articolo 5 della legge in materia di protezione dei dati personali, applicabile all'epoca dei fatti, stabiliva, *inter alia*, che i dati personali dovevano essere trattati correttamente e in conformità alla legge e dovevano essere raccolti per finalità chiare e specificate dalla legge e con una modalità corrispondente a tali finalità. I dati personali dovevano essere conservati in una forma tale da consentire l'identificazione dell'interessato e per un periodo di tempo non superiore a quello necessario a conseguire la finalità per la quale erano stati raccolti. Dopo la scadenza del termine di conservazione dei dati personali, essi potevano essere trattati soltanto per fini storici, scientifici o statistici.

20. L'articolo 6 stabiliva, *inter alia*, che i dati personali potevano essere trattati per adempiere a un obbligo di legge (articolo 6 (1) (3)), per svolgere attività di pubblico interesse (*работи од јавен интерес*) o funzioni ufficiali (*службено овластување*) (articolo 6 (1) (5)) o per soddisfare un interesse legittimo del soggetto che trattava i dati, a meno che non prevalessero i diritti e le libertà del titolare dei dati personali (articolo 6 (1) (6)).

C. La legge in materia di energia (gazzetta ufficiale nn. 16/2011, 136/2011, 79/2013, 164/2013, 14/2014, 151/2014, 33/2015 e 192/2015)

21. La legge in materia di energia applicabile all'epoca dei fatti stabiliva che gli utenti della rete energetica avevano l'obbligo di fornire determinati dati personali ai fornitori di energia (articolo 154-a (1)), i quali dovevano tenere un registro di tali dati ed erano autorizzati a trattarli, aggiornarli e scambiarsi tra loro per adempiere ai propri obblighi ai sensi di tale legge (articolo 154-a (2)). I dati potevano essere utilizzati, *inter alia*, per riscuotere pagamenti, svolgere procedimenti giudiziari e amministrativi e comunicare con gli utenti della rete energetica (articoli 154-a (3) (2), (3) e (4)).

D. Il regolamento di rete per la distribuzione di energia termica (gazzetta ufficiale n. 73/2014)

22. L'articolo 10 del regolamento di rete per la distribuzione di energia termica stabiliva che la richiesta di allacciamento alla rete di distribuzione dell'energia fosse accompagnata, *inter alia*, da un elenco dei potenziali utenti, in conformità all'articolo 154-a della legge in materia di energia.

E. Le norme di procedura della Corte costituzionale

23. Le pertinenti norme di procedura della Corte costituzionale sono state recentemente riassunte nella causa *Elmazova e altri c. Macedonia del Nord* (nn. 11811/20 e 13550/20, §§ 26 e 30, 13 dicembre 2022).

F. La prassi pertinente della Corte costituzionale

24. Con decisione *V.6p.141 a, b e c* del 18 luglio 2001, la Corte costituzionale ha abrogato una disposizione della legge in materia di telecomunicazioni in quanto contraria alla garanzia della protezione dei dati di cui all'articolo 18 della Costituzione. Con altre decisioni (*V.6p. 134/2002-I* del 22 gennaio 2003; *V.6p. 42/2008* e *77/2008* del 24 marzo 2010; e *V.6p. 156/2010* del 29 febbraio 2012), la Corte costituzionale ha abrogato disposizioni di diverse leggi a causa, *inter alia*, di questioni legate alla raccolta e al trattamento dei dati personali.

G. La prassi dei tribunali amministrativi

25. Il Governo ha presentato copie di quattordici sentenze del Tribunale amministrativo, emesse tra marzo 2015 e febbraio 2020, che sono state confermate dal Tribunale amministrativo superiore o non sono state impugnate dinanzi ad esso, che hanno rigettato le richieste di protezione dei

dati presentate contro fornitori di energia termica. In alcune di quelle cause (per esempio *Y-5* *6p.* 131/2017), I tribunali hanno stabilito che il trattamento dei dati degli utenti di energia termica disconnessi era lecito e proporzionato; che i dati erano stati ottenuti mediante contratto tra un precedente e un “nuovo” fornitore di energia termica; e che correttamente non si era tenuto conto del rapporto creditore-debitore tra i fornitori di energia termica e gli interessati. In altre tre cause (sentenze del Tribunale amministrativo *Y-5* *6p.* 916/2018, *Y-5* *6p.* 399/2019 e *Y-5* *6p.* 12/2018, confermate dal Tribunale amministrativo superiore rispettivamente con sentenza *YK-3* *6p.* 933/2019 del 6 febbraio 2020, con sentenza *YK-1* *6p.* 428/2020 e con sentenza *YK-3* *6p.* 935/2019 del 2 ottobre 2020) i tribunali avevano espressamente rigettato il rilievo che l’interessato non era mai stato connesso alla rete di riscaldamento. Nella sentenza *YK-3* *6p.* 933/2019 il Tribunale amministrativo superiore aveva ritenuto, *inter alia*, che il parere legale della Corte suprema del 20 febbraio 2018 (si vedano il paragrafo 13 *supra* e *Strezovski e altri*, sopra citata, § 20) fosse rilevante soltanto per il rapporto creditore-debitore e non per una richiesta di protezione dei dati personali.

II. STRUMENTI INTERNAZIONALI

26. Le parti pertinenti della Convenzione per la protezione delle Persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali del Consiglio d’Europa (STE n. 108), che è entrata in vigore per lo Stato convenuto il 1° luglio 2006, sono state riassunte nella causa *L.B. c. Ungheria* [GC] (n. 36345/16, § 42, 9 marzo 2023). La Convenzione modernizzata per la protezione delle Persone rispetto al trattamento dei dati personali è stata ratificata dallo Stato convenuto il 26 novembre 2021 ed entrerà in vigore quando tutte le parti del trattato STE n. 108 o (a decorrere dall’11 ottobre 2023) quando trentotto parti della Convenzione l’avranno ratificata; anche il suo articolo 5 è stato citato nella causa *L.B. c. Ungheria* (sopra citata, § 43).

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL’ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

27. Il ricorrente ha lamentato che le autorità interne non lo avevano protetto dalla raccolta e dall’utilizzo illeciti dei suoi dati personali, in violazione dell’articolo 8 della Convenzione, che recita:

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata (...).

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al

benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

A. Sulla ricevibilità

1. Le osservazioni delle parti

28. Il Governo ha osservato che il ricorrente aveva presentato il ricorso fuori del termine semestrale perché aveva atteso l'esito della sua doglianza alla Direzione e del successivo ricorso amministrativo, rimedi che erano ineffettivi. Infatti, alla luce della chiara formulazione dell'articolo 154-a della legge in materia di energia e dell'articolo 6 della legge in materia di protezione dei dati personali e della relativa giurisprudenza dei tribunali amministrativi (si vedano i paragrafi 20, 18 e 25), i procedimenti intrapresi dal ricorrente erano privi di qualsiasi prospettiva di successo, circostanza che il suo difensore conosceva o doveva conoscere. Anche se la sentenza del Tribunale amministrativo in data 11 gennaio 2019 che aveva accolto la richiesta del ricorrente aveva creato speranze circa l'esito del ricorso amministrativo, la posizione del Tribunale amministrativo superiore, vista la sua costante giurisprudenza, avrebbe dovuto essergli nota almeno da febbraio 2020 (si veda il paragrafo 25 *supra*).

29. Il Governo ha osservato ancora che il ricorrente non aveva esaurito le vie di ricorso interne, in particolare perché non aveva impugnato le disposizioni della legge in materia di protezione dei dati personali, della legge in materia di energia o dei pertinenti regolamenti dinanzi alla Corte costituzionale. La situazione del ricorrente derivava da disposizioni di legge o di regolamento che la Direzione e i tribunali amministrativi erano incompetenti *ratione materiae* a valutare sotto il profilo della compatibilità con la Costituzione o (per quel che riguardava i regolamenti) con le leggi pertinenti.

30. Il ricorrente ha contestato i rilievi del Governo. Ha sostenuto che se egli non avesse promosso un ricorso amministrativo, il suo ricorso dinanzi alla Corte sarebbe stato dichiarato irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Inoltre, il Tribunale amministrativo aveva accolto la sua richiesta e non si poteva pretendere da lui che presentasse un ricorso dinanzi alla Corte avverso una sentenza a lui favorevole. La giurisprudenza dei tribunali amministrativi presentata dal Governo non era pertinente alla sua causa perché riguardava i dati personali di utenti disconnessi o dati ottenuti mediante trasferimento da altre società, mentre nel suo caso il precedente fornitore di energia termica C. non poteva avere i suoi dati personali. Ha osservato inoltre che la violazione nel suo caso derivava da un'azione individuale nei suoi confronti; egli non aveva lamentato l'incostituzionalità delle pertinenti disposizioni della legge in materia di protezione dei dati personali e della legge in materia di energia.

2. La valutazione della Corte

31. I pertinenti principi della Convenzione relativi alla stretta interazione tra esaurimento delle vie di ricorso interne e termine semestrale sono stati riassunti nelle cause *Jeronovičs c. Lettonia* ([GC], n. 44898/10, § 75, CEDU 2016) e *El-Masri c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia* ([GC], n. 39630/09, § 136, CEDU 2012). I pertinenti principi concernenti l'esaurimento delle vie di ricorso interne sono stati riassunti nella causa *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* [GC] (n. 21881/20, §§ 138-145, 27 novembre 2023; si veda anche *Liebscher c. Austria*, n. 5434/17, § 41, 6 aprile 2021).

32. Venendo al caso di specie, la Corte osserva che ai sensi delle pertinenti norme sul controllo di costituzionalità (si vedano i paragrafi 18 e 23 *supra*) è indubbio il ricorrente potesse esperire un ricorso finalizzato alla verifica di costituzionalità. Tuttavia il ricorrente non aveva lamentato l'incostituzionalità del diritto legale dei fornitori di energia termica di raccogliere e utilizzare i dati personali degli utenti o dei consumatori di tale energia (si vedano, analogamente, *Liebscher*, sopra citata, § 43; e *Elmazova e altri*, sopra citata, § 55). Aveva lamentato invece che le autorità interne non lo avevano protetto dall'acquisizione e dall'utilizzo dei suoi dati personali da parte del fornitore di energia termica B., che erano atti illeciti dato che egli non era mai stato un utente di energia termica. Secondo la Corte tale doglianza non concerne l'effettiva formulazione delle pertinenti disposizioni della legge in materia di energia, della legge in materia di protezione dei dati personali o dei pertinenti regolamenti (si veda per contro *Grišankova e Grišankovs c. Lettonia* ((dec.), n. 36117/02, CEDU 2003-II (estratti)), bensì piuttosto le modalità dell'applicazione della legge al caso del ricorrente. Per tali motivi la Corte non ritiene che un ricorso alla Corte costituzionale finalizzato alla verifica di costituzionalità sarebbe stato appropriato rispetto alla doglianza del ricorrente o che il fatto che egli non lo abbia esperito costituisca mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

33. La Corte osserva ancora che il ricorrente ha presentato una doglianza al fine della tutela dei dati personali alla Direzione, seguita da un ricorso amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi in due gradi di giudizio. La Corte ribadisce che l'articolo 35 § 1 non può essere interpretato come se imponga al ricorrente di comunicare alla Corte la sua doglianza prima che la sua situazione relativamente alla questione sia stata definitivamente determinata a livello interno, altrimenti si violerebbe il principio di sussidiarietà (si veda, tra molti altri precedenti, *Lekić c. Slovenia* [GC], n. 36480/07, § 65, 11 dicembre 2018). Di conseguenza la Corte ritiene ragionevole che il ricorrente abbia atteso la decisione definitiva sulla doglianza oggetto del ricorso amministrativo, un mezzo di ricorso ordinario

dinanzi ai tribunali competenti, prima di proporre ricorso dinanzi alla Corte. La Corte reputa che la giurisprudenza del Tribunale amministrativo superiore (paragrafo 25 *supra*), che era in via di definizione durante lo svolgimento della causa del ricorrente non possa condurre a una diversa conclusione. Il ricorso pertanto non può essere rigettato per inosservanza del termine semestrale.

34. La Corte rigetta quindi le eccezioni di irricevibilità del Governo. Ritene inoltre che la presente doglianza non sia manifestamente infondata né incorra negli altri motivi di irricevibilità elencati dall'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. Le osservazioni delle parti

35. Il ricorrente ha lamentato che il fornitore di energia termica B. aveva illecitamente ottenuto i suoi dati personali e li aveva utilizzati per inviargli fatture per il canone fisso di riscaldamento e per promuovere procedimenti giudiziari nei suoi confronti. Le autorità interne non avevano accertato in che modo B. avesse ottenuto i suoi dati personali dato che il precedente fornitore di energia termica C. non era in possesso di tali dati e non poteva averli trasferiti mediante contratto, come avevano invece concluso le autorità interne. Il fornitore di energia termica aveva emesso fatture già a gennaio, febbraio e marzo 2013 e il contratto relativo al trasferimento dei dati risaliva a marzo 2013. Avevano avuto luogo numerosi procedimenti civili nei quali i tribunali interni avevano rigettato le richieste di pagamento del canone fisso di riscaldamento avanzate dal fornitore di energia termica nei confronti del ricorrente, dato che egli non era mai stato un utente di energia termica ai sensi dell'articolo 154-a della legge in materia di energia, neanche disconnesso. Poiché egli non era connesso al sistema di riscaldamento, non sussisteva alcun interesse legittimo a trattare i suoi dati. Anche dopo i discussi procedimenti il fornitore di energia termica B. aveva continuato a inviargli fatture per il canone fisso di riscaldamento; aveva "molestato" il ricorrente per oltre dieci anni. Ai sensi del diritto interno la sua autorizzazione a trattare dati personali era ampia. Il fornitore di energia termica B. lo aveva contattato anche per telefono e gli aveva inviato materiale promozionale per posta.

36. Il Governo ha osservato che i dati personali del ricorrente erano stati raccolti e trattati da una società privata e dunque non vi era stata ingerenza da parte di autorità statali nei suoi diritti, ma che era in questione l'obbligo positivo dello Stato ai sensi dell'articolo 8. Il fornitore di energia termica B. aveva ottenuto i dati personali del ricorrente mediante un contratto con il precedente fornitore C. Anche supponendo che i dati fossero stati trasferiti prima della conclusione del contratto di marzo 2013, il contratto sanava tale situazione. Inoltre i dati erano stati acquisiti e trattati in conformità agli

articoli 5 e 6 della legge in materia di protezione dei dati personali, all'articolo 154-a della legge in materia di energia e ai pertinenti regolamenti (il regolamento di rete per la distribuzione di energia termica e il regolamento del 2012), che obbligavano i fornitori di energia termica a tenere registri dei dati degli utenti. Il diritto interno era chiaro, accessibile e compatibile con il requisito dello Stato di diritto, la sua interpretazione inoltre era prevedibile, data la prassi dei tribunali amministrativi (si veda il paragrafo 25 *supra*). Non era necessario il consenso del ricorrente all'acquisizione e all'utilizzo dei dati. I suoi dati erano stati acquisiti e utilizzati per il legittimo fine di riscuotere pagamenti e svolgere procedimenti giudiziari e amministrativi; ciò era necessario affinché il fornitore di energia termica B. operasse e per la stabilità del sistema energetico, che era una questione di interesse pubblico. Non era stato dimostrato che il fornitore di energia termica B. avesse contattato il ricorrente per telefono o gli avesse inviato materiale promozionale. I dati del ricorrente non erano sensibili e non erano stati resi pubblici o rivelati a terzi. Inoltre, i dati riguardanti l'appartamento del ricorrente (l'indirizzo ove era ubicato, la sua superficie, etc.) erano pubblicamente accessibili sul sito web del catasto e il ricorrente non aveva avuto obiezioni al riguardo. Esistevano tutele procedurali che consentivano al ricorrente di contestare in modo efficace l'acquisizione e l'utilizzo dei suoi dati. Le autorità interne avevano fornito motivi pertinenti e sufficienti per le proprie conclusioni. Le sentenze dei tribunali civili (paragrafo 16 *supra*) erano irrilevanti ai fini della richiesta di protezione dei dati personali del ricorrente. Il ricorrente non aveva dimostrato appieno la sua affermazione che i suoi dati erano stati utilizzati con continuità anche dopo i discussi procedimenti. Il Governo ha concluso che lo Stato non aveva ecceduto il suo ampio margine di discrezionalità.

2. La valutazione della Corte

(a) Sulla questione se siano stati incisi i diritti del ricorrente ai sensi dell'articolo 8

37. La Corte ribadisce che il diritto alla protezione dei dati personali è garantito dal diritto al rispetto della vita privata sancito dall'articolo 8. Perciò, l'articolo 8 sancisce un diritto a una forma di autodeterminazione informativa che autorizza le persone a invocare il loro diritto alla vita privata per quanto riguarda dei dati che, pur essendo neutri, sono raccolti, trattati e diffusi alla collettività, secondo forme o con modalità tali che i loro diritti ai sensi dell'articolo 8 possano essere fatti valere. Nel determinare se le informazioni personali conservate dalle autorità includano alcuni aspetti della vita privata, la Corte tiene debitamente conto del contesto particolare nel quale tali informazioni sono state raccolte e conservate, della natura dei

dati registrati, del modo in cui questi ultimi vengono utilizzati e trattati, e dei risultati che se ne possono trarre (si veda *L.B.*, sopra citata, § 103, con ulteriori riferimenti).

38. Venendo al caso di specie, la Corte limiterà la propria valutazione alla raccolta dei dati indicati dal fornitore di energia termica B. (si veda il paragrafo 8 *supra*), ovvero nome e indirizzo del ricorrente e informazioni sull'appartamento utili al calcolo del canone fisso di riscaldamento, e al loro utilizzo per la fatturazione del canone fisso e lo svolgimento di eventuali procedimenti giudiziari. La Corte osserva che il fornitore di energia termica privato aveva ottenuto, conservato e utilizzato i dati personali del ricorrente nel periodo compreso tra l'inizio del 2013 e (almeno) luglio 2021 (si veda il paragrafo 16 *supra*) a fini di fatturazione e riscossione del canone fisso di riscaldamento. Il ricorrente non ha dimostrato la sua affermazione che il fornitore di energia termica B. gli aveva inviato materiale promozionale e lo aveva contattato per telefono.

39. Le parti concordano sul fatto che la doglianza sollevata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, concernente l'acquisizione e l'utilizzo di informazioni da parte del fornitore di energia termica B., riguardi il diritto al rispetto della vita privata del ricorrente. La Corte non vede motivo di ritenere altrimenti. Essa ha già concluso che il trattamento e la pubblicazione di dati quali il nome e l'indirizzo del domicilio di un ricorrente riguardano informazioni concernenti la vita privata di tale ricorrente (si vedano *L.B.*, sopra citata, § 104; e *Alkaya c. Turchia*, n. 42811/06, § 30, 9 ottobre 2012). Inoltre, benché la maggior parte dei dati del ricorrente ottenuti, conservati e trattati dal fornitore di energia termica B. potessero essere sul sito web del catasto, che è pubblico, il fatto che i dati personali siano già di dominio pubblico o possano essere pubblicamente consultati non li sottrae necessariamente alla tutela dell'articolo 8 (si veda *Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia* [GC], n. 931/13, § 134, 27 giugno 2017; si vedano altresì le analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *Testimoni di Geova c. Finlandia*, n. 31172/19, § 94, 9 maggio 2023). Infine, sebbene il fornitore di energia termica B. non abbia reso pubblici i dati personali del ricorrente né li abbia trasferiti a terzi, li ha utilizzati ripetutamente per emettere e recapitare al ricorrente fatture e ingiunzioni di pagamento nel corso di un periodo di almeno otto anni. La Corte conclude che i diritti del ricorrente ai sensi dell'articolo 8 sono stati incisi.

(b) Sulla questione se la causa concerna l'obbligo negativo o positivo dello Stato

40. La Corte osserva che i dati personali del ricorrente sono stati ottenuti e trattati da una società privata di fornitura di energia termica. Benché la Direzione abbia concluso che la raccolta e l'utilizzo dei dati del ricorrente abbia avuto luogo nel contesto di un servizio pubblico (la fornitura di energia termica) ciò non riconduce il fornitore di energia termica entro la

definizione di autorità pubblica ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (si vedano, per contro, *Vukota-Bojić c. Svizzera*, n. 61838/10, § 47, 18 ottobre 2016, e *Libert c. Francia*, n. 588/13, § 38, 22 febbraio 2018). Il ricorrente non ha lamentato che il fornitore di energia termica aveva raccolto e utilizzato i suoi dati in conformità a un obbligo giuridico ai sensi del diritto interno (si veda per contro *Breyer c. Germania*, n. 50001/12, § 59, 30 gennaio 2020) bensì invece che quest'ultimo lo aveva fatto in violazione del diritto interno pertinente, in quanto egli non era mai stato un utente di energia termica. In assenza di argomenti contrari del ricorrente la Corte riconosce che la causa concerne l'obbligo positivo dello Stato di garantire il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata.

(c) Sulla questione se lo Stato abbia adempiuto al suo obbligo

41. I pertinenti principi della Convenzione concernenti gli obblighi positivi dello Stato ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione sono stati riassunti nella causa *López Ribalda e altri c. Spagna* [GC] (nn. 1874/13 e 8567/13, §§ 111-13, 17 ottobre 2019, con ulteriori riferimenti).

42. Avuto riguardo alle deduzioni del ricorrente, la Corte esaminerà se il modo in cui le autorità interne hanno applicato il quadro giuridico pertinente al suo caso fosse compatibile con i requisiti dell'articolo 8.

43. La Corte osserva che ai sensi dell'articolo 154-a i fornitori di energia termica hanno la facoltà di raccogliere e trasferire dati personali (si veda il paragrafo 18 *supra*). Riconosce che tale facoltà è finalizzata a consentire ai fornitori di energia termica di riscuotere il canone fisso di riscaldamento dagli utenti in modo da garantire il corretto funzionamento del sistema di fornitura di energia termica, che è questione di interesse pubblico. La Corte osserva ancora che le autorità interne hanno stabilito nella causa del ricorrente che il fornitore di energia termica B. aveva ottenuto i dati personali del ricorrente mediante il contratto di marzo 2013 con il precedente fornitore di energia termica C. Tuttavia il ricorrente ha ripetutamente affermato nei discussi procedimenti che egli non aveva instaurato alcun rapporto contrattuale con il fornitore di energia termica C. o con qualsiasi altro fornitore di energia termica e che di conseguenza C. non poteva lecitamente essere in possesso dei suoi dati personali e averli trasferiti al fornitore di energia termica B. I rilievi del ricorrente a tale proposito non sono stati trattati dal Tribunale amministrativo superiore quando ha deciso la sua causa.

44. Inoltre, il fornitore di energia termica B. ha utilizzato i dati del ricorrente, di natura non particolarmente sensibile, al fine dell'emissione di fatture o ingiunzioni di pagamento per il canone fisso di riscaldamento. Nulla indica che i dati del ricorrente siano stati condivisi con terzi fuori di tale contesto. Tuttavia i tribunali interni in molteplici procedimenti civili hanno concluso con sentenze definitive risalenti già a febbraio 2017 (si veda il paragrafo 16 *supra*) che il ricorrente non aveva alcun obbligo di pagare il

canone fisso di riscaldamento poiché egli non era mai stato connesso al sistema di riscaldamento. Pertanto la questione se la conservazione e l'utilizzo dei dati personali del ricorrente siano giustificati dalle finalità indicate nel paragrafo 43 *supra* suscita preoccupazione nella Corte.

45. Eppure, quando si sono pronunciati sulla doglianza del ricorrente relativa alla protezione dei dati, sia la Direzione che il Tribunale amministrativo superiore si sono rifiutati di esaminare se il ricorrente fosse o meno tenuto a pagare il canone fisso di riscaldamento, ritenendo che i diritti patrimoniali e l'eventuale rapporto creditore-debitore fossero irrilevanti ai fini della propria valutazione di suddetta doglianza. In particolare, non hanno attribuito alcuna importanza alle circostanze specifiche della causa del ricorrente, ovvero alla sua affermazione che egli non era mai stato connesso al sistema di riscaldamento e alla conclusione dei tribunali civili interni che avevano stabilito che il ricorrente non era tenuto a pagare il canone fisso di riscaldamento, mentre se lo fosse stato, come spiegato sopra, ciò avrebbe potuto giustificare la raccolta e l'utilizzo dei suoi dati personali. Stando così le cose, la Corte non può fare a meno di concludere che i tribunali interni non hanno mai realmente esaminato il nocciolo della doglianza del ricorrente perché non hanno considerato in modo approfondito la questione se, in assenza di un rapporto contrattuale o giuridico di altro tipo tra il ricorrente e il fornitore di energia termica, la conservazione e l'utilizzo continuativi dei dati del ricorrente corrispondesse a tale fine legittimo.

46. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Corte conclude che i tribunali interni non hanno fornito una protezione effettiva del diritto al rispetto della vita privata del ricorrente.

47. Vi è conseguentemente stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

48. L'articolo 41 della Convenzione recita:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danno

49. Il ricorrente ha chiesto 15.000 euro (EUR) per il danno non patrimoniale.

50. Il Governo ha osservato che non sussisteva alcun nesso causale tra la violazione riscontrata e l'asserito danno non patrimoniale subito. In

subordine ha sostenuto che la constatazione di violazione costituiva equa soddisfazione sufficiente, e che la richiesta era eccessiva.

51. La Corte ritiene che il ricorrente debba aver subito un danno non patrimoniale che non può essere risarcito soltanto con la constatazione di violazione. Deliberando in via equitativa, la Corte accorda al ricorrente la somma di EUR 1.400 per il danno non patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta.

B. Spese

52. Il ricorrente ha chiesto inoltre EUR 50 per le spese di rappresentanza legale sostenute dinanzi ai tribunali interni (nello specifico per le spese di giudizio) ed EUR 200 per quelle sostenute dinanzi alla Corte. A sostegno di tale ultima richiesta ha presentato una ricevuta fiscale emessa dal suo difensore per la somma di 12.000 dinari macedoni (MKD, corrispondente a circa EUR 195), che non contiene informazioni che la possano mettere in relazione con la causa del ricorrente dinanzi alla Corte.

53. Il Governo ha contestato tali richieste in quanto non documentate.

54. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole (si veda, tra molti altri precedenti, *L.B.*, sopra citata, § 149). Vale a dire che il ricorrente deve aver pagato le spese o essere tenuto a farlo in virtù di un obbligo giuridico o contrattuale (si veda *Elmazova e altri*, sopra citata, § 86). Nel caso di specie, tenuto conto dei criteri di cui sopra e dell'assenza di pertinenti documenti giustificativi che dimostrino che il ricorrente ha corrisposto le somme richieste o è tenuto a farlo, la Corte rigetta la sua richiesta in quanto non documentata.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile il ricorso;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di EUR 1.400 (millequattrocento euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale, da convertire nella valuta dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data del versamento;

(b) che, a decorrere della scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

4. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione del ricorrente per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 25 giugno 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Hasan Bakırcı
Cancelliere

Arnfinn Bårdsen
Presidente