



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati:

FRANCESCO A. GENOVESE	Presidente
GUIDO MERCOLINO	Consigliere
FRANCESCO TERRUSI	Consigliere-Rel.
ALBERTO PAZZI	Consigliere
EDUARDO CAMPESE	Consigliere

Oggetto:

TRATTAMENTO
DATI PERSONALI -
GDPR -
conversione
verbale di
contestazione -
cartella esattoriale
-

Ud.14/09/2023 CC

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 32197/2021 R.G. proposto da:

COMUNE DI \_ (omissis) lettivamente domiciliato in (omissis)

)

-ricorrente-

contro

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, domiciliato in ROMA VIA  
DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO  
( (omissis) che lo rappresenta e difende



-controricorrente-

nonché

contro

AGENZIA

ENTRATE-RISCOSSIONE

-intimata-

avverso la SENTENZA del TRIBUNALE di BUSTO ARSIZIO n. (omissis) epositata il 18/06/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 14/09/2023 dal Consigliere FRANCESCO TERRUSI.

#### Fatti di causa

Il comune di (omissis) propose opposizione avverso la cartella esattoriale notificatagli dall'Agazia delle entrate-Riscossione il 10-10-2019 sulla base dell'atto di contestazione del Garante per la privacy n. 25342 del 14-9-2015, col quale era stata accertata la violazione dell'art. 22, ottavo comma, del codice della privacy (d.lgs. n. 196 del 2003) per il trattamento illecito di dati sensibili della cittadinanza in occasione della pubblicazione, da parte del comune, sul proprio sito istituzionale, del cd. Piano di emergenza.

In questo erano stati indicati, tra l'altro, i dati sulla salute dei cittadini in relazione all'individuazione delle abitazioni civili di anziani o diversamente abili, con indicazione dell'indirizzo completo e, in alcuni casi, del numero telefonico, della data di nascita e della condizione di disabilità.

Nel proporre l'opposizione il comune eccepì la violazione del termine procedimentale di cui all'art. 14, secondo comma, della l. n.



689 del 1981, l'infondatezza e la sproporzione della sanzione, l'omessa notifica dell'ordinanza-ingiunzione.

L'adito tribunale di Busto Arsizio, con sentenza in data 18-6-2021, ha dichiarato inammissibile l'opposizione, perché tutti i motivi, attenendo alla formazione di un valido titolo esecutivo e alla pretesa sanzionatoria dell'Autorità Garante in relazione all'accertamento della fattispecie di illecito amministrativo in tema di trattamento dei dati personali, avevano a oggetto profili di merito tardivamente proposti in sede di opposizione alla cartella esattoriale, a fronte della preclusione discendente, invece, dall'art. 18 del d.lgs. n. 101 del 2018.

Questa norma ha introdotto un meccanismo procedimentale tale da far sì che l'atto di contestazione stesso assuma, in mancanza del pagamento della sanzione in forma ridottissima, il valore dell'ordinanza-ingiunzione, salva la possibilità del sanzionato di presentare "*nuove memorie difensive*" impeditive della conversione dell'atto.

Nella specie tali memorie, che avrebbero dovuto essere trasmesse entro il 17-2-2019, non erano state presentate, sicché per l'appunto l'atto di contestazione originario si era convertito in ordinanza-ingiunzione il 18-12-2018.

Il tribunale ha concluso affermando che "i motivi di opposizione che dovevano essere proposti con il ricorso di cui all'art. 10, co. 3, d.lga. 150/2011 nel termine di 30 giorni decorrenti dal 18 dicembre 2018 ovvero che potevano formare oggetto delle "nuove memorie difensive" entro il 17 febbraio 2019 erano da considerare tardivi e come tali inammissibili".

Avverso la sentenza, non notificata, il comune ha proposto ricorso per cassazione sulla scorta di un unico mezzo, illustrato da memoria.

L'avvocatura dello Stato, in rappresentanza del Garante, ha replicato con controricorso.

L'Agenzia delle entrate-Riscossione è rimasta intimata.

Ragioni della decisione



I. - In unico motivo il ricorrente assume "violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., degli artt. 14 e 18 della legge 689/1981, dell'art. 10 del D. Lgs. 150/2011 e dell'art. 18 del d.lgs. 101/2018; eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 4, del d.lgs. 101/2018, in relazione agli art. 3, 24, 76 e 113 della Costituzione e disapplicazione del medesimo per contrasto con l'art. 78 del Regolamento 2016/679-UE, con conseguente declaratoria di tempestività dell'opposizione".

Censura la sentenza perché l'opposizione recuperatoria, sebbene notificata entro 30 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, è stata giudicata tardiva nonostante il comune abbia reagito "al primo atto con il quale era venuto a conoscenza del formarsi per silentium in suo danno dell'ordinanza ingiunzione mai notificata".

Ad avviso del comune la differente soluzione sostenuta dal tribunale di Busto Arsizio non potrebbe dirsi legittimata dall'art. 18 del d.lgs. n. 10 del 2018.

Con questa norma il legislatore si sarebbe determinato a modificare (quanto ai procedimenti pendenti) il sistema sanzionatorio della l. n. 689 del 1981, disponendo un nuovo temporaneo iter senza obbligo di notificare l'ordinanza-ingiunzione. Ma avrebbe leso i principi a tutela dell'amministrato di cui agli artt. 3, 24 e 113 cost., perché, invece, il soggetto sanzionato deve sempre essere messo nelle condizioni di poter effettivamente ricorrere giudizialmente contro un provvedimento in suo danno della p.a.

Donde, a completamento, il ricorrente denuncia i correlati profili di illegittimità costituzionale della norma appena evocata, ben vero già sollevati e disattesi nella sede di merito, compreso l'eccesso di delega, e ne chiede altresì la disapplicazione per contrasto col Regolamento 2016/679-UE (cd. GDPR).

II. - Il ricorso è infondato, anche se la motivazione dell'impugnata sentenza deve essere corretta.



III. - La cronologia e la specificità dei fatti esposti nella sentenza non sono oggetto di contestazione.

E' cioè pacifico che la cartella di pagamento di cui si discute venne notificata il 10-10-2019 previa indicazione dell'afferente titolo, costituito dall'atto di contestazione \_ (omissis) el 14-9-2015 notificato in pari data.

L'impugnata sentenza ha accertato, ancora una volta senza censure in questa sede, che in questo atto il Garante aveva indicato sia la violazione ascritta all'ente (art. 22, co. 8, del d.lgs. n. 196/2003 circa il divieto di diffusione di dati idonei a rivelare lo stato di salute dei cittadini), sia la conseguente sanzione edittale (di cui all'art. 162, comma 2-bis), sia l'ammontare concreto della stessa.

IV. - L'opposizione del comune, certamente notificata entro 30 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, è stata dichiarata inammissibile dal tribunale, non perché tardiva essa stessa, ma perché tardivi erano da ritenere i motivi con essa spesi.

A quanto si comprende, quei motivi non potevano essere prospettati perché intempestivi.

Sicché l'opposizione è stata respinta in rito.

V. - L'assunto del tribunale non può essere condiviso per le ragioni che seguono, ma l'errore non ha efficacia causale e non inficia la decisione.

Esso dunque va semplicemente corretto nell'esercizio della potestà conferita alla Corte dall'art. 384 cod. proc. civ.

VI. - La tesi sviluppata dal comune – ripetuta nel ricorso per cassazione – era affidata all'essere la cartella, nel caso concreto, il primo atto conseguente al silenzio serbato dall'amministrazione, nel termine di trenta giorni previsto dalla l. n. 689 del 1981, al punto che l'opposizione aveva avuto funzione "recuperatoria".

Questa tesi, essenzialmente basata sulla presunta illegittimità della norma di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 108 del 2018, era (ed è) infondata nel presupposto, giustappunto in ragione del meccanismo procedimentale introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 108 del 2018,



rettamente menzionato, in questo caso, dal tribunale e immune da possibili rilievi.

L'art. 18 del d.lgs. n. 108 del 2018 ha introdotto, rispetto a fattispecie nel cui novero è compresa quella in esame, un meccanismo di definizione agevolata delle violazioni in materia di protezione dei dati personali, avente come alternativa quella della conversione *ex lege* del verbale di contestazione in ordinanza-ingiunzione, senza necessità di emissione del titolo, se non in presenza di nuove memorie difensive.

Specificamente e per quanto rileva la norma ha stabilito in sequenza che:

1. *"in deroga all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per i procedimenti sanzionatori riguardanti le violazioni di cui agli articoli 161, 162, 162-bis, 162-ter, 163, 164, 164-bis, comma 2, del Codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e le violazioni delle misure di cui all'articolo 33 e 162, comma 2-bis, del medesimo Codice, che, alla data di applicazione del Regolamento, risultino non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione, è ammesso il pagamento in misura ridotta di un somma pari a due quinti del minimo edittale", da effettuare, fatti salvi i restanti atti del procedimento eventualmente già adottati, "entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto";*

2. *decorsi i termini previsti, "l'atto con il quale sono stati notificati gli estremi della violazione o l'atto di contestazione immediata di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, assumono il valore dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 18 della predetta legge, senza obbligo di ulteriore notificazione, sempre che il contravventore non produca memorie difensive ai sensi del comma 4";*

3. *nei sopra detti casi, "il contravventore è tenuto a corrispondere gli importi indicati negli atti di cui al primo periodo del predetto comma entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto dal comma 1";*

4. *entro lo stesso termine, il contravventore che non abbia provveduto al pagamento "può produrre nuove memorie difensive", e il*



Garante, esaminate tali memorie, *“dispone l'archiviazione degli atti comunicandola all'organo che ha redatto il rapporto o, in alternativa, adotta specifica ordinanza-ingiunzione con la quale determina la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente”*;

5. l'entrata in vigore del decreto *“determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a norma del presente articolo, di cui all'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689.”*.

VII. - Conseguenza fondamentale del meccanismo è la cristallizzazione del titolo rappresentato dal verbale di contestazione, in difetto di presentazione delle suddette *“nuove memorie”*.

VIII. - Contrariamente a quanto eccepito dal comune una simile a scelta del legislatore è immune da possibili censure.

Invero il comune ha eccepito l'incostituzionalità dell'art. 18 per eccesso di delega (art. 76 cost), per la mancanza di direttive, nella legge delega, volte a introdurre *ex novo* e/o a disciplinare una *“oblazione amministrativa”* o una diversa definizione agevolata dei procedimenti pendenti innanzi all'autorità garante e non ancora definiti con l'ordinanza-ingiunzione. In tal modo il legislatore delegato avrebbe illegittimamente onerato l'amministrato di nuovi adempimenti procedurali, con formazione, in via del tutto eccezionale, di un titolo definitivo sanzionatorio *ob silentium*.

E' invece sufficiente rilevare che una questione del genere è stata già affrontata e risolta negativamente dalla Corte costituzionale, in forza della ben differente constatazione che la legge delega (l. n. 163 del 2017) ha conferito al Governo un ampio mandato per coordinare le disposizioni nazionali vigenti in materia di protezione dei dati personali con il GDPR; e per costante giurisprudenza costituzionale al legislatore delegato possono essere riconosciuti ampi margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, purché ne sia rispettata la *ratio* e le misure



introdotte siano coerenti con il quadro complessivo di riferimento (v. C. cost. n. 260 del 2021).

Ancora il comune ha sollecitato la rimessione degli atti alla Corte costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 113 cost.: (i) per irragionevolezza e disparità di trattamento, avendo l'art. 18 provveduto solo per i procedimenti sanzionatori pendenti presso il Garante e non ancora definiti con ordinanza-ingiunzione alla data di applicazione del Regolamento; e (ii) per l'indebita trasformazione del procedimento amministrativo sanzionatorio - per il quale, in vero, il principio di legalità (come stabilito da C. cost. n. 148 del 2021) imporrebbe "la predeterminazione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere" - in un paradossale e incostituzionale procedimento a impulso della parte incolpata, stante la necessità di produrre memorie difensive col fine di evitare l'attribuzione all'atto di contestazione del valore dell'ordinanza-ingiunzione senza obbligo di ulteriore notificazione.

Può di contro osservarsi che anche in tal caso i rilievi non superano il vaglio di non manifesta infondatezza, giacché nella sopra richiamata sentenza n. 260 del 2021 la stessa Corte costituzionale ha ritenuto adeguato a salvaguardare i diritti del sanzionato in casi simili l'intervento sull'ultimo comma dell'art. 18, relativo all'interruzione del termine di prescrizione.

Si è cioè limitata a stabilire che nell'ambito della disciplina introdotta dal legislatore delegato la previsione transitoria dell'art. 18, quinto comma, del d.lgs. n. 101 del 2018, prevedendo un'interruzione automatica del termine di prescrizione, ha reso, per legge, essenzialmente irrilevante il tempo trascorso fra la notifica della contestazione dell'illecito e l'entrata in vigore dello stesso decreto. E a tal riguardo, richiamando la sentenza n. 151 del 2021, ha evidenziato come l'ampiezza del termine di prescrizione "di durata quinquennale e suscettibile di interruzione", lo rende idoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo



diritto di difesa, volta che queste richiedono "contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione".

Pertanto, la Corte ha ritenuto incostituzionale la disciplina censurata nei limiti del ripetuto quinto comma, per violazione del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità, non ravvisando, "a sostegno della disposizione censurata, alcun motivo idoneo a giustificare un livello tanto intenso di compressione della posizione del privato". E con ciò ha implicitamente ritenuto legittima, invece, la scelta legislativa nel suo ulteriore profilo precettivo, giacché la *ratio* è nella semplificazione della procedura, e tale *ratio* risiede nell'esigenza di far fronte al sovraccarico di oneri amministrativi derivanti per l'appunto dall'entrata in vigore del GDPR. Sicché solo l'interruzione della prescrizione è illegittima (e tale è stata dichiarata), perché si configura come un'ulteriore e non giustificata prerogativa dell'amministrazione per perseguire il fine citato.

Ne segue che i profili di incostituzionalità della disciplina di legge afferente al caso concreto sono chiaramente infondati.

IX. - Questa stessa motivazione consente di superare altresì il profilo al quale è stata ancorata la ulteriore richiesta del comune di disapplicare la norma per contrasto col Regolamento UE sul GDPR.

Si tratta di richiesta pretestuosa, stante il fatto che la norma è stata dettata dal fine, appena menzionato, di far fronte alla rilevanza di oneri amministrativi derivanti (proprio) dall'entrata in vigore del GDPR.

Essa d'altronde si risolve in una rideterminazione (parziale) della disciplina del procedimento sanzionatorio di diritto interno, sulla quale il legislatore nazionale è interamente sovrano.

X. - Le considerazioni svolte dimostrano che il tentativo del ricorrente di sterilizzare la portata della norma evocata dal tribunale di Busto Arsizio sono infondate.

Ne segue che è infondato l'intero ricorso.

Le ragioni di impugnazione avverso la citata cartella esattoriale, per quanto astrattamente spendibili, non potevano (e non possono)



consentire di rimettere in discussione l'effettività della violazione e l'ammontare della sanzione, come invece dalla sentenza risulta esser stato fatto.

Potevano (e possono) rappresentare solo la illegittimità del procedimento in quanto suscettibile di tradursi in un vizio proprio della cartella stessa.

In ciò va corretta la motivazione della sentenza, perché non è (e non era) questione di presunta "tardività" dei motivi, ma molto più banalmente di concreta possibilità di prospettarli nell'impugnazione relativa alla cartella esattoriale.

Diversamente da quanto ritenuto dal tribunale, i motivi spesi dal comune erano in astratto ammissibili, perché l'orientamento prevalente di questa Corte è nel senso che in caso di opposizione "recuperatoria" avverso la cartella esattoriale fondata sull'omessa o invalida notifica dell'ordinanza-ingiunzione (per esempio in relazione al ricorso gerarchico avverso il verbale di accertamento per infrazione al codice della strada), il ricorrente ha l'onere di dedurre, non soltanto la mancanza o l'invalidità della notificazione dell'ordinanza, atto presupposto sui cui si basa la cartella, ma anche i vizi che attengono al merito della pretesa sanzionatoria, dalla cui omessa deduzione consegue in vero l'inammissibilità dell'opposizione (v. Cass. Sez. 3 n. 3318-21, Cass. Sez. 6-2 n. 11789-19, Cass. Sez. 3 n. 4690-22).

E tuttavia l'opposizione basata su quei motivi era palesemente infondata, perché tratta da un'affermazione in contrasto col dato normativo applicabile nella specie (art. 18 del d.lgs. n. 108 del 2018): l'affermazione per cui in casi del genere la cartella sarebbe stata da considerare il primo atto contenente la pretesa a fronte del silenzio del Garante in ordine alla necessaria emissione dell'ordinanza-ingiunzione.

Così non è per la ragione, già ampiamente esposta, che il comune non aveva presentato nuove memorie difensive secondo il regime normativo al quale la fattispecie procedimentale era stata assoggettata.



In altre parole, attenendo allo sviluppo procedimentale **quei motivi** prospettavano vizi suscettibili di travolgere la stessa possibilità di adottare la cartella.

Ma ciò avrebbe presupposto che fosse stata presentata la ripetuta "nuova memoria", a meno di ritenere – cosa che come detto va esclusa – che l'intero meccanismo procedimentale dell'art. 18 fosse illegittimo.

XI. – In conclusione deve essere affermato il seguente principio:

- l'art. 18 del d.lgs. n. 108 del 2018, attuativo del GDPR, ha introdotto una deroga all'art. 16 della l. n. 689 del 1981 quanto ai procedimenti sanzionatori per violazione degli artt. 161, 162, 162-bis, 162-ter, 163, 164, 164-bis, comma 2, del Codice in materia di protezione dei dati personali, tale per cui, in ipotesi di mancata definizione e di mancata presentazione di "*nuove memorie difensive*", il titolo si cristallizza nel verbale di contestazione, ove codesto contenga tutti gli elementi necessari a individuare una ben determinata pretesa sanzionatoria; donde la cartella di pagamento che sia successivamente notificata costituisce non il primo atto teso a far valere la pretesa patrimoniale, sebbene e proprio l'atto della riscossione, la quale è consentita mediante il ruolo, stante la definitività del titolo a monte.

Il ricorso è rigettato.

Attesa la complessità della questione di diritto, sulla quale non si registrano precedenti di questa Corte, possono essere interamente compensate le spese processuali.

p.q.m.

La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese processuali.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello relativo al ricorso, se dovuto.

Dispone che, in caso di diffusione della presente sentenza/ordinanza, siano omesse le generalità e gli altri dati significativi.



Deciso in Roma, nella camera di consiglio della prima sezione  
civile, addì 14 settembre 2023.

Il Presidente

