



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

GIUSEPPE TEDESCO	Presidente
PATRIZIA PAPA	Consigliere
GIUSEPPE FORTUNATO	Consigliere
RICCARDO GUIDA	Relatore
CESARE TRAPUZZANO	Consigliere

Sanzioni
amministrative

R.G. N. 28382/2019
AD – 24/04/2025 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 28382/2019 R.G. proposto da:

██████████ SPA, rappresentata e difesa dall'avvocato ██████████
██████████.

- Ricorrente -

Contro

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, rappresentato
e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (ADS80224030587).

- Controricorrente -

Avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 3371/2019 depositata
il 04/04/2019.

Udita la relazione svolta dal Consigliere Riccardo Guida nella camera
di consiglio del 24 aprile 2025.

Rilevato che:

1. Con ricorso depositato il 26/06/2018, ██████████ Spa ha
proposto opposizione, ai sensi degli artt. 10 d.lgs. n. 150 del 2011,
152 d.lgs. n. 196 del 2003, avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 297



del 16 maggio 2018 del Garante della privacy, che le applicava la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 800.000,00, per violazione degli artt. 23, 24, 162 comma 2-bis e 164 bis del codice della *privacy*, per mancanza di base giuridica del trattamento dei dati degli utenti interessati dai rilevati disallineamenti e per illecita comunicazione dei dati di clienti a terzi (società di recupero dei crediti per il mancato pagamento delle fatture intestate erroneamente ai clienti; erroneo inserimento del codice fiscale degli interessati nelle fatture emesse nei confronti dei veri intestatari delle linee telefoniche).

L'attività ispettiva, avviata su segnalazione di un utente, aveva consentito di accertare: che al reclamante erano state ingiustificatamente assegnate, nel tempo, 826 linee telefoniche residenziali, circostanza, questa, ammessa anche da [REDACTED], la quale aveva ipotizzato che la causa dell'inconveniente potesse essere ricondotta ad un'anomalia del *software* in occasione della migrazione massiva di dati della clientela dal vecchio al nuovo sistema gestionale; che l'arbitraria assegnazione delle linee telefoniche aveva coinvolto numerosi utenti, del tutto ignari, in un lasso di tempo dal 2003 al 2015; che, in base alla verifica a campione imposta a [REDACTED], erano risultati 644 utenti, intestatari di oltre 7.000 linee telefoniche;

2. il Tribunale di Milano, nel contraddittorio del Garante, con sentenza n. 3371 del 2019, disattesi i rilievi di illegittimità costituzionale dell'opponente (v. *infra* punti I, II, III), ha respinto il ricorso.

Questi, in breve, i punti chiave della decisione: (i) l'art. 164 bis comma 2 del codice della privacy configura una fattispecie autonoma identificabile con la commissione di plurime violazioni del Capo I, attinente all'abusivo trattamento di una banca dati di grandi



dimensioni o socialmente rilevante. Una prima conseguenza è che per essa non opera il meccanismo del cumulo giuridico delineato dall'art. 8 della legge n. 689 del 1981. Inoltre, la stessa fattispecie concorre e non è in rapporto di specialità con ciascuna delle violazioni richiamate ai commi uno e quattro della disposizione, in particolare quelle oggetto di separata contestazione (per le quali è intervenuta estinzione anticipata), di cui agli artt. 161, 162 comma 2-bis e 162 comma 2-ter del codice della *privacy*. Da qui, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, l'applicazione del cumulo materiale tra l'art. 164 bis comma 2 e le disposizioni da ultimo richiamate; (ii) l'illecito non consiste nella mancata acquisizione del consenso da parte degli interessati al trattamento illecito dei loro dati personali, seppure in dipendenza dell'errore o della negligenza del titolare del trattamento. Piuttosto, è fatto obbligo al titolare del trattamento di adottare gli strumenti tecnici adeguati ad un trattamento *secundum ius* dei dati, ragione per cui spetta al soggetto obbligato dimostrare di avere adottato *ex art. 2050 c.c.* le cautele necessarie e possibili per evitare di incorrere in un illecito, in coerenza con il principio che pone a carico dell'imprenditore, in nome dell'assunzione del rischio di impresa, le conseguenze derivanti dal malfunzionamento dei mezzi di produzione utilizzati; (iii) la ricorrente risponde del malfunzionamento dei sistemi operativi utilizzati che ha permesso il trattamento illecito dei dati personali, in relazione al quale [REDACTED] nemmeno invoca il "caso fortuito"; (iv) la sanzione è congrua sia in relazione alla "base" di euro 200.000,00, che [REDACTED] non contesta, sia in relazione alla somma ingiunta per effetto dell'aumento *ex art. 164 bis comma 4* del codice della *privacy*, tenuto conto tanto della "dimensione dell'incresciosa vicenda", che ha riguardato migliaia di ignari assegnatari di numerosissime utenze, che del ritardo con cui [REDACTED], ricevute le prime segnalazioni, è intervenuta per la



risoluzione del problema e, infine, del perdurare delle anomalie per un arco di tempo assai ampio (dal 2003 al 2015);

3. [REDACTED] Spa ha proposto ricorso per cassazione, con tre motivi.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha resistito con controricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

Considerato che:

I. Preliminarmente, si debbono esaminare i rilievi di illegittimità costituzionale delle norme sanzionatorie svolti dalla ricorrente, con la sola precisazione che al caso in esame si applica il codice della privacy (d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003) nella versione anteriore alle modifiche introdotte con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, di adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, entrato in vigore il 25 maggio 2018 (art. 99, comma 2, del Regolamento).

II. È infondato il seguente primo rilievo che riguarda la violazione dell'art. 77 Cost.: gli artt. 162 comma 2-bis e 164 bis del codice della privacy, la cui applicazione ha condotto all'ordinanza-ingiunzione del Garante per euro 800.000,00, sono stati introdotti con il d.l. n. 207 del 2008 in assenza dei requisiti di necessità e di urgenza.

In connessione con Cass. n. 18288 del 2020, e come indicato dalla decisione impugnata, che ha respinto la medesima questione sollevata nella fase di merito, è utile ripetere che il sindacato del giudice costituzionale sulla legittimità del ricorso alla decretazione di urgenza è limitato ai soli casi di "evidente mancanza dei presupposti" richiesti dall'art. 77 Cost., o di "manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della relativa valutazione" (tra le altre, Corte cost. n. 170/2017, n. 22/2012, n. 93/2011, n. 355/2010). Condizioni, queste,



che devono escludersi nel caso all'attenzione di questa Corte, dato che, come sottolinea correttamente il Tribunale, da un lato, la pertinenza delle norme sul trattamento sanzionatorio in contestazione con l'oggetto del d.l. n. 207 del 2008 risiede nella finalità di quest'ultimo di "prevedere interventi di riassetto relativamente a disposizioni di carattere finanziario"; dall'altro, le norme contestate sono necessarie alla piena applicazione delle disposizioni europee in materia di adeguata protezione dei dati personali dell'interessato.

III. Il secondo rilievo, attraverso il richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU (a partire dalla sentenza 04/03/2014, n. 18640, Grande Stevens c. Italia), investe la censura di incostituzionalità dell'art. 164 bis comma 2 del codice della *privacy* per violazione del principio del *ne bis in idem*.

██████ lamenta (a pag. 11 del ricorso) che *«le stesse identiche condotte che abbiano concretato la violazione delle norme presupposte (nel caso di specie, il trattamento senza consenso ex art. 162 comma 2-bis [...]), vengono dall'art. 164 bis comma 2 sanzionate un'altra volta, per il sol fatto che ad una violazione si è accompagnata l'altra»*, con evidente inosservanza del principio generale del *ne bis in idem*.

Censura, questa, manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza (Cass. n. 18288 del 2020).

Infatti, il Tribunale, optando per una lettura complessiva del sistema e del rapporto tra le due norme, ha evidenziato che, nel caso in esame, non si pone una questione di *ne bis in idem*, ossia di indebita duplicazione della sanzione amministrativa per un unico illecito, in ragione dell'evidente eterogeneità della fattispecie delineata dall'art. 164 bis comma 2, il quale, a differenza delle altre norme menzionate dallo stesso articolo, non sanziona l'illecito trattamento di uno o più dati personali, bensì l'abusiva gestione di



un'intera banca dati che, a propria volta, deve presentare i requisiti di speciale "rilevanza e dimensioni".

La soluzione interpretativa prescelta dal giudice di merito è in linea con la giurisprudenza di questa Corte (Sez. 1, Sentenza n. 17143 del 17/08/2016, Rv. 640917 - 01), la quale ha chiarito che, in tema di illeciti amministrativi di cui al d.lgs. n. 196 del 2003 (cd. "codice della privacy"), la fattispecie prevista dall'art. 164 bis comma 2 costituisce non un'ipotesi aggravata rispetto alle violazioni semplici ivi richiamate, ma una figura di illecito del tutto autonoma, atteso che essa prevede la possibilità che vengano infrante dal contravventore, anche con più azioni ed in tempi diversi, una pluralità di ipotesi semplici, unitariamente considerate dalla norma con riferimento a «banche di dati di particolare rilevanza o dimensioni», sicché, in caso di concorso di violazioni di altre disposizioni unitamente a quella in esame, ne deriva un'ipotesi di cumulo materiale delle sanzioni amministrative;

1. venendo adesso all'esame dei motivi di ricorso, il primo denuncia la nullità della sentenza per motivazione apparente e contraddittoria.

La tesi di [REDACTED] è che la sentenza da un lato afferma che in presenza (come nel caso di specie) del trattamento illecito per violazione dell'art. 11 del codice della *privacy* sarebbe illogico anche soltanto ipotizzare che il titolare possa dare un'informativa ed acquisire il consenso dell'interessato, dall'altro sostiene l'esatto contrario, e cioè che un trattamento che nasce illecito (in mancanza della dimostrazione dell'errore in occasione della migrazione da un gestionale all'altro) debba essere considerato tale proprio a causa della mancata acquisizione del consenso, e conclude, in maniera illogica, che [REDACTED] va sanzionata per la violazione delle disposizioni (artt. 23, 24, 162 comma 2-bis, richiamati dall'art. 164 bis comma 2)



che puniscono il trattamento dei dati senza il consenso dell'interessato;

il motivo è infondato;

il vizio di motivazione apparente ricorre quando la motivazione, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (tra le molte, Sez. U, Ordinanza n. 2767 del 30/01/2023, Rv. 666639, che, in motivazione [punto 3.], cita Sez. U, Sentenza n. 22232 del 03/11/2016, Rv. 641526; Sez. U, Sentenza n. 16599 del 2016; Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 6758 del 01/03/2022, Rv. 664061; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 13977 del 23/05/2019, Rv. 654145).

Vale a superare il paralogismo insito nel motivo la considerazione che il giudice di merito, senza incorrere nelle ventilate aporie argomentative, spiega che è integrata, sia sul piano oggettivo che dal punto di vista dell'elemento psicologico, la violazione delle disposizioni in tema di trattamento di dati personali – le quali postulano il consenso dell'interessato – a causa dell'irregolare associazione delle anagrafiche delle linee telefoniche, condotta illecita a giustificazione della quale la società di telefonia ha inutilmente invocato il malfunzionamento dei sistemi operativi;

2. il secondo motivo censura la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 23, 24, 162 comma 2-bis e 164 bis comma 2 del d.lgs. n. 196 del 2003.

██████ lamenta che l'esegesi delle richiamate disposizioni del codice della *privacy* operata dal provvedimento sanzionatorio del Garante e dall'impugnata sentenza determina un incontrollato



allargamento della portata applicativa dell'articolo 23, tale da imporre ad ogni titolare di acquisire il consenso dell'interessato anche in relazione a trattamenti che, come accaduto in questa vicenda, sono frutto di meri errori, rispetto ai quali non è nemmeno immaginabile che l'interessato possa essere chiamato ad esprimere il proprio consenso;

il motivo è infondato;

la censura, come correttamente eccepisce il Garante (v. pag. 9 del controricorso), si fonda su una "suggestiva" ma "non persuasiva" inversione logica della struttura argomentativa della decisione del Tribunale: [REDACTED] è responsabile per non avere trattato in maniera lecita e corretta i dati della platea degli utenti, non già per non avere acquisito il preventivo consenso ad un ipotetico trattamento illecito dei dati personali riconducibile a un mero errore da parte del titolare del trattamento.

A questa considerazione se ne affianca un'altra: la Corte ha già risolto, in senso sfavorevole all'ente sanzionato, analoghe doglianze in punto di asserita indebita ricezione, da parte del Garante, dell'equazione "trattamento dei dati personali avvenuto per errore = illiceità del trattamento per mancata acquisizione del consenso".

Ed infatti, per Cass. n. 27554/2021, lì dove la ricorrente sostiene che il trattamento sarebbe stato illegittimo *ab origine* (tesi, questa, del tutto sovrapponibile alla linea difensiva sviluppata da [REDACTED] nel presente giudizio) confonde la questione della mancata prestazione del consenso alla conclusione del contratto da parte dell'utente che ha segnalato la violazione, con la distinta - anche se collegata - questione dell'illiceità del trattamento dei dati, conseguente al mancato assolvimento da parte del titolare del trattamento dell'onere di previa informativa e di acquisizione del consenso nel rispetto della disciplina dettata in tema di trattamento dei dati personali;



3. il terzo motivo denuncia la nullità della sentenza per la mancanza della motivazione in punto di applicazione dell'art. 164 bis comma 4 del d.lgs. n. 196 del 2003.

La sentenza non avrebbe esaminato il motivo di opposizione concernente l'assenza del presupposto per l'applicazione dell'art. 164 bis comma 4, in forza del quale il Garante ha quadruplicato la sanzione aumentandola da euro 200.000,00 a euro 800.000,00;

il motivo è infondato;

il Tribunale *in primis* dà conto della ragione per la quale è corretta sia la sussunzione della violazione (abusiva gestione di un'intera banca dati) entro l'art. 164 bis del codice della privacy, sia la conseguente applicazione del cumulo materiale delle sanzioni.

Sotto questo profilo, è inappuntabile il riferimento, da parte del giudice di merito, alla giurisprudenza della Corte (Cass. n. 17143/2016, cit.).

D'altro canto, la sentenza (pagg. 20 e seguenti) afferma che la quadruplicazione della sanzione (rispetto alla pena base di euro 200.000,00, che [REDACTED] non ha contestato), è giustificata dalla "dimensione dell'incresciosa vicenda", che ha coinvolto moltissime utenze di cittadini che, senza saperlo, hanno subito l'illecito trattamento dei loro dati, a causa di una gestione anomala, che si è protratta dal 2003 al 2015, a fronte della quale [REDACTED], società *leader* nel settore della telefonia, avente un importante fatturato (quale elemento che, per la giurisprudenza di legittimità, rileva ai fini della quantificazione della sanzione), non ha posto in essere alcuna tempestiva e autonoma misura strutturale o forma efficace di intervento.

Da ultimo, sempre con riferimento alla dosimetria della sanzione pecuniaria, non può essere trascurato che, per la giurisprudenza di questa Corte (Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 32411 del 2021, anch'essa in



materia di sanzioni del Garante della privacy), il giudizio di adeguatezza e proporzionalità della sanzione amministrativa è rimesso dalla legge alla discrezionalità del giudice di merito, che ha il potere di quantificarne l'entità, entro i limiti sanciti dalla disposizione applicata, allo scopo di commisurarla all'effettiva gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, senza che sia tenuto a specificare i criteri seguiti, con conseguente insindacabilità della relativa valutazione in sede di legittimità (v., tra le molte, Cass. n. 19856/2024 che, in motivazione, menziona Cass. n. 4844/2021; Cass. nn. 5526/2020, 9126/2017; in termini, Cass. nn. 11481/2020, 10277/2024, 32010/2024, 9018/2025);

4. in conclusione, il ricorso deve essere rigettato;

5. le spese del giudizio di cassazione, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza;

6. ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115/2002, sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* del citato art. 13, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, che liquida in euro 14.000,00, a titolo di compenso, più euro 200,00, per esborsi, oltre alle spese generali e agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115/2002, dichiara che sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* del citato art. 13, se dovuto.



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione
Civile, in data 24 aprile 2025.

Il Presidente

Giuseppe Tedesco

