**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Oggetto:

Liceità del trattamento di dati personali

Ud.16/12/2025 PU

Composta da:

| | |
|---|---|
| LAURA TRICOMI | Presidente |
| GIULIA IOFRIDA | Consigliere |
| ALBERTO PAZZI | Consigliere Rel. |
| ANNAMARIA CASADONTE | Consigliere |
| MAURA CAPRIOLI | Consigliere |

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso iscritto al n. 759/2025 R.G. proposto da:

[redacted], rappresentato e difeso dall'Avvocato Fabio Pier Giorgio Criscuolo giusta procura speciali in atti

*- ricorrente –*

contro

RAI - RADIOTELEVISIONE ITALIANA s.p.a., rappresentata e difesa dagli Avvocati Claudio Mangiafico e Marco Petitto

*- controricorrente –*

nonché contro

GARANTE per PROTEZIONE dei DATI PERSONALI, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato

*- controricorrente e ricorrente incidentale -*

avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 14569/2024 depositata il 22/10/2024;

udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 16 dicembre 2025 dal Consigliere Alberto Pazzi;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Gianna Maria Zanella, che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso principale e di quello incidentale con ogni conseguenziale pronuncia;
udito l'Avvocato Criscuolo, che si è riportato ai propri scritti difensivi;
udito l'Avvocato dello Stato Marina Russo, che ha insistito per l'accoglimento del ricorso incidentale;
uditi gli Avvocati Petitto e Mangiafico, che si sono associati alle conclusioni del P.G., riportandosi ai propri atti difensivi.

**FATTI DI CAUSA**

1. RAI – Radiotelevisione Italiana s.p.a. (di seguito, per brevità, RAI) conveniva in giudizio avanti al Tribunale di Roma il Garante per la Protezione dei Dati Personali (nel prosieguo, per brevità, Garante o GPDP) e [redacted] affinché fosse accertata la liceità del trattamento dei dati personali da lei posto in essere in occasione della realizzazione e diffusione di un servizio all'interno della trasmissione "[redacted]" in data [redacted] e di un ulteriore servizio all'interno della trasmissione "[redacted]" in data [redacted], ai sensi e per gli effetti degli artt. 15 Cost., 137, comma 3, e 139 del Codice Privacy, 5 e 6 delle Regole deontologiche e 5, par. 1, lett. a), del Regolamento, e fosse annullato il provvedimento del Garante n. [redacted], con il conseguente venir meno del divieto dell'ulteriore diffusione delle e-mail proiettate nei due servizi.

2. Il tribunale riconosceva il carattere perentorio del termine (di dodici mesi dalla presentazione del reclamo) indicato dalla stessa autorità per la conclusione del procedimento sanzionatorio.
Riteneva, in particolare, che il potere sanzionatorio attribuito dal legislatore alle autorità amministrative indipendenti (quali il Garante) presentasse i cosiddetti "Engel criteria", i quali, in base alla giurisprudenza CEDU, consentivano di qualificarlo come sostanzialmente penale, con carattere dunque tassativo e di stretta legalità.

Reputava, di conseguenza, che la natura afflittiva della potestà sanzionatoria imponesse la tempestività dell'intero procedimento, il quale si caratterizzava per una stretta correlazione tra il rispetto del termine per l'adozione del provvedimento finale e l'effettività del diritto di difesa dell'incolpato, come riconosciuto e garantito dall'art. 24 Cost.

Giudicava, pertanto, che la tempistica del procedimento sanzionatorio assumesse, per la sua particolarità, carattere perentorio, onde garantire che l'accertamento della violazione non fosse troppo distante dalla sua punizione ed assicurare che l'irrogazione della sanzione conseguisse il suo obiettivo di effettività e avesse capacità dissuasiva.

Rammentava e condivideva un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che, in materia di sanzioni amministrative, aveva definito perentorio il termine fissato per l'adozione del provvedimento finale, a prescindere da un'espressa qualificazione in tal senso da parte della legge o del regolamento che lo prevede.

Rilevava che il Garante, con il proprio Regolamento n. 2/2019, si era attribuito il termine di dodici mesi per la decisione del reclamo in presenza di motivate necessità istruttorie (art. 8), proprio allo scopo di assicurare il rispetto delle esigenze di certezza giuridica della posizione dell'incolpato e dell'effettività del diritto di difesa.

Annullava, pertanto, il provvedimento del Garante, poiché era stato adottato tardivamente, quando i termini indicati dalla medesima autorità nel provvedimento di proroga adottato in data 19 ottobre 2021 erano oramai perenti.

3. [redacted] ha proposto ricorso per la cassazione di questa sentenza, pubblicata in data 22 ottobre 2024, prospettando due motivi di doglianza, ai quali hanno resistito con controricorso RAI e il Garante; quest'ultimo ha proposto, a sua volta, ricorso incidentale, affidato a un unico motivo.

Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte, *ex* art. 378 cod. proc. civ., sollecitando il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente e la controricorrente RAI hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ..

**RAGIONI DELLA DECISIONE**

4.1 Il primo motivo del ricorso principale denuncia, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 143 Codice Privacy e dell'art. 8 Regolamento GPDP n. 2/2019, perché il Tribunale di Roma, pur in assenza di una espressa norma di legge in proposito, ha erroneamente considerato di carattere perentorio e non di natura ordinatoria i termini relativi al procedimento amministrativo che si svolge innanzi al Garante.

4.2 Il motivo di ricorso incidentale presentato dal Garante prospetta, *ex* art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione degli artt. 143, comma 3, d. lgs 196/2003 e 8 Regolamento GPDP approvato con delibera del 4 aprile 2019, in quanto il tribunale ha errato nel ritenere che il termine di conclusione procedimentale abbia carattere perentorio, in assenza di un'espressa previsione normativa in questo senso.

5. I motivi, da esaminarsi congiuntamente in ragione della loro sovrapponibilità, non meritano accoglimento.

5.1 Questa Corte, di recente, ha avuto occasione di affermare (con la sentenza n. 18583/2025, che si va a ripercorrere nei suoi tratti salienti), in relazione all'attività procedimentale del Garante volta all'accertamento di violazioni e all'irrogazione delle corrispondenti sanzioni, la distinzione, sul piano logico e cronologico, tra una fase sanzionatoria in senso stretto, come previsto dall'art. 166, comma 5, d. lgs. 196/2003, e una precedente fase investigativa o preistruttoria, a cui, invece, è dedicato il comma 4 del medesimo art. 166.

Solo una volta esaurita la fase investigativa (o preistruttoria) disciplinata dall'art. 166, comma 4, d. lgs. 196/2003, l'Ufficio del Garante, a mente del

successivo capoverso, "*quando ritiene che gli elementi acquisiti nel corso delle attività di cui al comma 4 configurino una o più violazioni indicate nel presente titolo e nell'articolo 83, paragrafi 4, 5 e 6, del Regolamento, avvia il procedimento per l'adozione dei provvedimenti e delle sanzioni di cui al comma 3 notificando al titolare o al responsabile del trattamento le presunte violazioni*".

L'elemento di raccordo tra la fase investigativa (o preistruttoria) di cui all'art. 166, comma 4, d. lgs. 196/2003 e quella sanzionatoria in senso stretto (la quale prende l'avvio con la notifica delle presunte violazioni, prevede una fase istruttoria vera e propria e culmina nell'adozione del provvedimento sanzionatorio, nel senso stabilito dall' art. 166, commi 5, 6, 7) è così costituito dal Regolamento del Garante n. 2/2019, che al punto 2 dell'allegato "B" ("*Termini relativi a procedimenti individuati nel codice in materia di protezione dei dati personali*") prevede, per l'esercizio dei poteri sanzionatori (art. 166, comma 5, d. lgs. 196/2003), un termine di centoventi giorni decorrente "*dall'accertamento della violazione per la notificazione della stessa ai residenti nel territorio della Repubblica o 360 giorni per la notificazione ai residenti all'estero*".

Questo termine di centoventi giorni per l'irrogazione della sanzione decorre dal definitivo accertamento dell'illecito ed impone l'esercizio del potere sanzionatorio, mediante l'invio della comunicazione di cui al combinato disposto degli artt. 12, commi 1 e 2, del regolamento del Garante n. 1/2019, e 166, comma 5, d. lgs. 196/2003, entro quattro mesi dalla conoscenza (accertamento) della violazione, pena l'esaurimento della potestà sanzionatoria.

Il termine in discorso non può che essere fatto decorrere, giusta l'art. 12, comma 1, del Regolamento n. 1/2019 dello stesso Garante, dall'avvio del corrispondente procedimento sanzionatorio, vale a dire da quando viene comunicato al titolare e, se del caso, al responsabile del trattamento, il

procedimento per l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 58, paragrafo 2, e 83 del RGPD.
Comunicazione da individuarsi in quella di cui all'art. 166, comma 5, d. lgs. 196/2003, stante lo specifico richiamo a quest'ultima disposizione che si rinviene nel comma 2 del predetto 12.
5.2 A questo specifico termine deve essere riconosciuta natura perentoria.
Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost. 151/2021) la predefinizione legislativa di un limite temporale per l'emissione di una sanzione espressiva della potestà punitiva della pubblica amministrazione, il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso, «*risulta coessenziale ad un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali di sicurezza giuridica e diritto di difesa*».
La mancanza di un termine finale perentorio, al contrario, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva «*in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione*».
La previsione di un preciso limite temporale per l'irrogazione della sanzione tutela la certezza giuridica (in termini di prevedibilità delle conseguenze derivanti dalla reazione autoritativa alla violazione di un precetto pubblico, con finalità di prevenzione speciale e generale) e l'effettività del diritto di difesa dei consociati (la quale richiede una contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione).
Nell'ipotesi normativa in esame – in cui il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio è espressamente fissato in via regolamentare, sia pure senza sanzionarne la violazione in termini decadenziali – le medesime esigenze costituzionali di certezza giuridica della posizione del trasgressore e di effettività del suo diritto di difesa impongono di interpretare, sia la fonte primaria di attribuzione del potere regolamentare (art. 166, comma 9, d. lgs. 196/2003), sia le disposizioni secondarie di

determinazione del termine di durata del procedimento individuato per l'esercizio del potere sanzionatorio *ex* art. 166, comma 5, del medesimo decreto legislativo (artt. 3 e 4 del regolamento n. 2/2019 del Garante, di cui alla deliberazione del medesimo Garante del 4 aprile 2019, e punto 2 della Tabella B allegata al medesimo Regolamento), nel senso di vincolare perentoriamente l'autorità che l'ha previsto alla sua osservanza.

Non è previsto, invece, un termine di natura perentoria per il completamento dell'attività investigativa (o preistruttoria) prevista al comma 4 dell'art. 166 d. lgs. 196/2003, almeno non all'interno dell'allegato "B" del Regolamento del Garante n. 2/2019.

Quindi, per l'attività di indagine e per l'istruttoria in generale trova applicazione l'art. 3, comma 5, del Regolamento del Garante 2/2019, il quale, facendo espresso riferimento al termine di cui all'art. 2 l. 241/1990, manifesta un chiaro carattere ordinatorio.

Sulla base delle argomentazioni in precedenza riassunte questa Corte, nella sentenza in precedenza citata, ha affermato il principio secondo cui, in tema di trattamento dei dati personali, la complessiva attività procedimentale dell'Autorità Garante per la protezione di questi ultimi, finalizzata all'accertamento di violazioni e all'irrogazione delle corrispondenti sanzioni, consta di due fasi – una sanzionatoria in senso stretto e una, precedente, investigativa o preistruttoria – logicamente e cronologicamente distinte; il termine, da considerarsi perentorio, di centoventi giorni previsto al punto 2 dell'allegato "B" del Regolamento del Garante n. 2/2019 si riferisce esclusivamente alla fase sanzionatoria in senso stretto e decorre dalla conclusione della fase preistruttoria che culmina con l'effettivo accertamento delle violazioni ascritte al trasgressore e la notifica della contestazione.

5.3 La decisione impugnata è del tutto coerente con i principi appena illustrati.

Il provvedimento impugnato registra, infatti, la cronologia delle fasi amministrative, nei termini che emergevano dagli atti di causa e che non risultavano contestati tra le parti, evidenziando che a seguito dell'atto di reclamo proposto da [redacted] in data 25 novembre 2020 il Garante, con nota del 1° aprile 2021, aveva richiesto osservazioni alla RAI, che erano state poi depositate il 21 aprile 2021.

L'Autorità Garante, esaminata la documentazione prodotta dalla RAI e le complessive risultanze istruttorie, in data 10 agosto 2021 aveva comunicato al titolare del trattamento l'avvio del procedimento sanzionatorio per l'eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'art. 58, par. 2, del Regolamento, con l'indicazione delle presunte violazioni di legge, individuate nelle fattispecie di cui agli artt. 5 del Regolamento, 137, comma 3, del Codice e 5 e 6 delle Regole deontologiche relative al trattamento di dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica, pubblicate ai sensi dell'articolo 20, comma 4, d. lgs. 101/2018.

Il Garante, ricevute (in data 9 settembre 2021) le memorie difensive con le quali la RAI aveva ribadito la correttezza del trattamento dei dati personali ed effettuata l'audizione del titolare del trattamento (in data 12 ottobre 2021), con nota del 19 ottobre 2021 aveva comunicato il differimento dei termini di conclusione del procedimento relativo al reclamo proposto dal [redacted], ai sensi degli artt. 143, comma 3, del Codice, nonché dell'art. 8, comma 1, del Regolamento dell'autorità 2/2019, evidenziando che la decisione finale sarebbe stata adottata entro il termine di dodici mesi dalla presentazione del reclamo, "*in ragione delle necessità connesse alle valutazioni istruttorie*".

Ciò nonostante, il Garante ha dichiarato fondato il reclamo soltanto con il provvedimento n. [redacted], comunicato alla RAI il 19 luglio 2023.

Alla luce di un simile sviluppo dell'attività procedimentale dell'Autorità Garante, la decisione impugnata in questa sede ha esattamente

riconosciuto, in coerenza con i principi sopra ricordati, la natura perentoria del termine per l'adozione del provvedimento sanzionatorio e deve essere corretta, ai sensi dell'art. 384, comma 4, cod. proc. civ., soltanto nella parte in cui individua tale termine in quello che l'autorità nel caso di specie si era autoassegnata per la conclusione del procedimento sanzionatorio, piuttosto che – come detto – in quello di centoventi giorni previsto in linea generale al punto 2 dell'allegato "B" del Regolamento del Garante n. 2/2019 decorrente dalla conclusione della fase preistruttoria, che culmina con l'effettivo accertamento delle violazioni ascritte al trasgressore e la notifica della contestazione (errore di nessuna rilevanza ai fini della decisione della controversia, posto che il termine per l'adozione del provvedimento sarebbe giunto a maturazione il 9 dicembre 2021 – una volta decorso il termine di centoventi giorni dalla notifica della contestazione – piuttosto che il 20 novembre 2021 –, a seguito del decorso del periodo di dodici mesi dalla presentazione del reclamo -, mentre la sanzione era stata adottata oltre un anno e mezzo dopo).

Giova aggiungere, da ultimo ed in considerazione delle argomentazioni sviluppate nella discussione finale, che, ferma la perentorietà del termine in discorso e la sua decorrenza (dal momento di accertamento delle violazioni ascritte al trasgressore e notifica della contestazione), non influisce sull'esito del presente giudizio il carattere (correttivo) della misura adottata, posto che la norma regolamentare che individua il termine finale della fase sanzionatoria non opera alcuna distinzione rispetto al differente possibile esito del procedimento.

6. Il secondo motivo di ricorso lamenta, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione degli artt. 91 e 92 cod. proc. civ., perché il Tribunale di Roma ha erroneamente condannato [redacted] al pagamento delle spese legali, sebbene l'accoglimento del ricorso proposto dalla RAI fosse stato fondato esclusivamente su una responsabilità del Garante: dovendosi considerare soccombente la parte

che con il suo comportamento aveva dato causa alla lite giudiziaria, rendendo necessario l'accertamento giudiziale, nessuna responsabilità poteva essere imputata al [redacted] rispetto a quanto concerneva la causazione della controversia.

Ad ogni modo il Tribunale di Roma avrebbe dovuto compensare le spese di lite, in presenza di "gravi ed eccezionali ragioni" idonee a giustificare l'adozione di un simile provvedimento.

7. Il motivo risulta in parte infondato, in parte inammissibile.

7.1 Non vi è dubbio che la soccombenza sia stata determinata dalla tardività con cui il Garante aveva adottato la sanzione, di certo non imputabile in alcun modo al [redacted].

È altrettanto indubbio, tuttavia, che quest'ultimo, nell'ambito del giudizio di merito, abbia condiviso le tesi del Garante, sostenendo che la tardività del provvedimento dell'autorità fosse, in realtà, inesistente.

Ora, il regime delle spese processuali del giudizio davanti alla Suprema Corte è ispirato al principio della soccombenza, collegato a quello della causalità, assumendo rilievo la concreta attività difensiva espletata da ciascuna delle parti (Cass., Sez. U., 23143/2018).

La disciplina delle spese di lite, dunque, segue la condivisione degli interessi e delle difese in giudizio, come ha correttamente ritenuto il giudice di merito, anche laddove l'atto la cui adozione abbia provocato la necessità del processo non sia riconducibile alla singola parte.

7.2 La valutazione dell'opportunità di disporre la compensazione delle spese processuali tra le parti, sia nell'ipotesi di soccombenza reciproca che in quella di concorso degli altri motivi previsti dall'art. 92, comma 2, cod. proc. civ., rientra invece nel potere discrezionale del giudice di merito (cfr. Cass. 24502/2017, Cass. 8241/2017).

Ne consegue che la mancata compensazione delle spese da parte del giudice di merito non può essere censurata in questa sede di legittimità.

8. Per tutto quanto sopra esposto, tanto il ricorso principale quanto il ricorso incidentale devono essere respinti.

Ricorrono le condizioni per l'integrale compensazione delle spese del giudizio di legittimità, ai sensi dell'art. 92, comma 2, cod. proc. civ., tenuto conto della novità della questione trattata e del fatto che la stessa è stata risolta soltanto con una sentenza pronunciata in epoca successiva alla presentazione del ricorso.

**P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso principale e il ricorso incidentale e compensa integralmente le spese processuali fra tutte le parti.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale e del ricorrente incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, ove dovuto.

Così deciso in Roma in data 16 dicembre 2025.

Il Consigliere estensore La Presidente