



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da

Maria Acierno

Laura Tricomi

Antonio Costanzo

Annamaria Casadonte

Eduardo Campese

Presidente

Consigliere

Consigliere rel.

Consigliere

Consigliere

Oggetto:

TRATTAMENTO DATI PERSONALI - SANZIONI - ISTRUTTORIA PRELIMINARE - AVVIO DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO - Ud.08/01/2026 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al **n. 13434/2025 R.G.** proposto

da

GARANTE PER LA PROTEZIONE DATI PERSONALI, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato

- RICORRENTE PRINCIPALE

contro

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO – INAIL, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED] e dall'Avv. [REDACTED]

- CONTRORICORRENTE E RICORRENTE INCIDENTALE



avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 3311/2024 depositata l'8 gennaio 2025 a definizione del proc. n. 54208/2022 R.G.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio dell'8 gennaio 2026 dal consigliere Antonio Costanzo; esaminati gli atti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Il Garante per la protezione dei dati personali (di seguito, anche, Garante) impugna la sentenza del Tribunale di Roma n. 3311/2024 che ha definito il giudizio promosso dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (di seguito, INAIL) avverso il provvedimento sanzionatorio n. 147 del 28 aprile 2022.

In parziale accoglimento del ricorso presentato dall'INAIL, il Tribunale, per le ragioni illustrate nella motivazione depositata l'8 gennaio 2025, ha annullato il provvedimento limitatamente alla sanzione applicata a un primo episodio di violazione dei dati personali (c.d. *data breach*, segnalato da INAIL il 16 maggio 2019), avendo ravvisato il mancato rispetto, ad opera del Garante, del termine di centoventi giorni per la contestazione della violazione dopo la chiusura dell'istruttoria preliminare. Ritenuta fondata la contestazione di altro episodio (segnalato da INAIL il 20 aprile 2020), il Tribunale ha rideterminato in euro 20.000,00, invece di euro 50.000,00, la sanzione pecuniaria inflitta a INAIL, ferma la pubblicazione sul sito del Garante, il tutto a spese compensate in ragione della reciproca soccombenza.

2. Resiste INAIL con controricorso contenente altresì ricorso incidentale.

3. La vicenda trae origine da tre notifiche fatte da INAIL di tre distinte violazioni dei dati personali, risalenti al periodo 2019 - 2020, relative a un servizio *on line* ("Sportello virtuale lavoratori") offerto dal predetto Istituto agli utenti lavoratori. In sostanza, gli iscritti allo sportello che consultavano



la propria posizione personale potevano visualizzare anche i dati di altri soggetti.

3.1. Le violazioni erano state notificate al Garante da INAIL ai sensi dell'art. 33 del Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito, anche, Reg. UE), rispettivamente il 16 maggio 2019, il 29 novembre 2019 e il 24 aprile 2020.

Il Tribunale di Roma, richiamati i tre episodi notificati al Garante, ha ricostruito lo scambio di informazioni tra INAIL e l'autorità amministrativa sino alla contestazione delle violazioni, ai sensi dell'art. 166, comma 5, d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 e successive modificazioni (di seguito, cod. privacy) e dell'art. 58, par. 1, lett. d), Regolamento (UE) 2016/679, fatta dal Garante con atto 3 dicembre 2020 notificato via PEC a INAIL e da quest'ultimo protocollato il 4 dicembre 2020.

Così si legge nella sentenza impugnata:

«1. [...] In breve, l'INAIL aveva notificato al GARANTE un primo episodio in data 16/05/2019 (integrata il 03/07/2019), nel quale un utente, accedendo allo "Sportello virtuale lavoratori" (un sistema informatico che consente agli iscritti di consultare la loro posizione, lo stato delle loro pratiche ed altre informazioni personali d'interesse), aveva visualizzato pratiche relative ad altri due soggetti. Il 29/11/2019, l'INAIL aveva notificato al GARANTE una seconda violazione, consistita nella visualizzazione, sul medesimo portale, da parte di altro utente, di pratiche non di sua competenza, relative a soggetti non identificati né identificabili. Infine, in data 24/04/2020, un terzo utente aveva avuto accesso a dati personali, anche sensibili, di altre persone, ed aveva potuto scaricarli in formato.pdf e scattare gli screenshots delle schermate, inviando tale documentazione all'ISTITUTO; anche questo data breach era stato debitamente segnalato al Garante. 2. In data 03/06/2019, il GARANTE ha chiesto informazioni sul primo episodio; in data 06/05/2020 sugli altri due. Tali richieste hanno ricevuto tempestive risposte da parte dell'INAIL, senza che il Garante richiedesse ulteriori spiegazioni o dettagli, né contestasse



3.3. Il provvedimento 28 aprile 2022 n. 147 è stato impugnato da INAIL davanti al Tribunale di Roma che nella sentenza così riassume lo svolgimento del processo: «4. In data 28/04/2022 il GARANTE ha adottato il provvedimento sanzionatorio qui impugnato comminando all'ISTITUTO la

sanzione pecuniaria amministrativa di € 50.000,00, oltre alla pubblicazione sul sito e l'annotazione nel registro interno, per le violazioni prima e terza, ritenendo irrilevante la seconda in quanto riguardante soggetti non identificati o identificabili. Nel ricorso introduttivo, l'INAIL ha sollevato un'eccezione preliminare di tardività della notifica della violazione ed ha contestato nel merito la fondatezza delle contestazioni e la legittimità del provvedimento sanzionatorio, nonché l'eccessiva misura della sanzione, anche sotto il profilo degli effetti secondari sulla credibilità di un ente pubblico che svolge funzioni di rilevante importanza per un elevatissimo numero di persone. 5. La difesa erariale, per il GARANTE, ha confutato le eccezioni dell'ISTITUTO ricorrente, con particolare riguardo all'eccezione di tardività della contestazione. 6. All'udienza del giorno 19/02/2024, la causa è stata decisa come da dispositivo a verbale. 7. Il ricorso è parzialmente fondato».

3.4. Quanto al parziale annullamento del provvedimento impugnato, il Tribunale ha affermato essere «evidente» che «la contestazione formale di una violazione debba necessariamente intervenire nelle primissime fasi dell'indagine su una condotta illegittima che deve essere ancora meramente ipotetica, e non nella sua fase conclusiva». Secondo il Tribunale, nel caso di specie, e con riferimento al primo episodio, è stato violato il termine per la «comunicazione delle presunte violazioni» fissato in «120 giorni dall'accertamento della violazione» nella tabella B allegata al Regolamento interno del Garante n. 2/2019.

In ordine al terzo episodio, il Tribunale ha rideterminato la sanzione in euro 20.000,00 sulla base dei seguenti rilievi «22. Sul merito dell'unico episodio che resta quindi oggetto di valutazione [...], non vi è che da osservare che l'origine del data breach è stata identificata dallo stesso ISTITUTO ricorrente in «un errore di processo ha comportato la presenza in esercizio della versione errata dell'applicativo, determinando la successiva violazione di cui alla comunicazione notificata il 25 aprile 2020», cioè, in



sostanza, in un errore umano consistito nell'aver rilasciato una versione non aggiornata del software. Trattasi, come appare evidente, di un esempio che potrebbe dirsi "di scuola" della violazione del principio di responsabilizzazione, che determina la sanzionabilità del titolare del trattamento. Gli elementi da tenere presenti nella quantificazione della sanzione per quest'unico episodio sono, da un lato, l'indubbia gravità, peraltro espressamente riconosciuta come "alta" dall'INAIL, e, d'altro lato, oltre alla tempestiva segnalazione ed alla corretta informativa ai soggetti coinvolti, la pronta risoluzione del problema. Alla luce di tali parametri, ritiene il Tribunale che la sanzione debba essere quantificata in € 20.000,00, oltre alla pubblicazione sul sito del Garante».

3.5. Le parti hanno depositato unicamente il ricorso, articolato in due motivi, e il controricorso con ricorso incidentale, affidato a quattro motivi.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Col **primo motivo** di ricorso, il Garante, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., deduce «[v]iolazione e/o falsa applicazione di norme di diritto [...] con riferimento alla perentorietà del termine di 120 giorni per la notifica dell'atto di contestazione: Violazione e/o falsa applicazione da parte del Giudice di prime cure degli artt. 2 della legge n. 241/1990, 14 legge n. 689/1981 e 166 del D.lgs. n. 196/2003, nonché della Tabella B allegata al Regolamento del Garante n. 2/2019».

1.1. Sostiene il ricorrente, con richiamo altresì alla disciplina generale in tema di illecito amministrativo e a Corte cost., 12 luglio 2021, n. 151, che in assenza di un'espressa previsione di legge il termine di centoventi giorni dalla chiusura dell'istruttoria preliminare per la notificazione della contestazione della violazione dei dati personali non può essere qualificato come avente natura perentoria.



Il ricorrente richiama altresì l'*arrêt* della Corte di giustizia dell'Unione europea, seconda sezione, 30 gennaio 2025, causa C-510/23, Trenitalia s.p.a. contro Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), secondo cui gli artt. 11 e 13 della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, letti alla luce del «*principio di effettività*», devono essere interpretati nel senso che essi «*ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica commerciale sleale condotto da un'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, da un lato, impone a tale autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio del procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito, e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica*».

1.2. Va fin d'ora rilevato che la sentenza 30 gennaio 2025, C-510/23 della Corte di Lussemburgo è richiamata, unitamente alla decisione "gemella" della stessa seconda sezione, 30 gennaio 2025, causa C-511/23, [REDACTED] s.p.a. contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), anche da Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, Garante c. Enel Energia (paragrafo 2.7.) con argomenti che però non riguardano in modo specifico la natura, ordinatoria o perentoria, del termine previsto dal diritto interno per la definizione del procedimento amministrativo sanzionatorio o di una sua fase ma toccano temi riconducibili alle questioni oggetto del secondo motivo di ricorso.



Il termine di novanta giorni dall'accertamento, inteso quale momento in cui l'autorità amministrativa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, menzionato dalle due sentenze del 30 gennaio 2025, e di cui la Corte di giustizia si limita a prendere atto essendo compito del giudice nazionale interpretare e applicare il diritto interno, è quello risultante dal combinato disposto degli articoli 27 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 o codice del consumo, relativo alle sanzioni inflitte dall'AGCM nell'esercizio delle sue attribuzioni anche quale autorità competente per l'applicazione del regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (art. 27, comma 13, d.lgs. cit.: *«Per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni del presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezione I, e negli articoli 26, 27, 28 e 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. Il pagamento delle sanzioni amministrative di cui al presente articolo deve essere effettuato entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento dell'Autorità»*) e 14, comma 2, della l. 24 novembre 1981, n. 689, contenente la disciplina generale dell'illecito amministrativo (*«La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. / Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento. / Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della ricezione. [...]»*).



Le predette decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, infatti, si occupano piuttosto della questione relativa alla possibile previsione, ad opera dei singoli Stati membri nell'esercizio della loro autonomia procedurale, non solo di norme generali in materia di prescrizione applicabili alla procedura d'infrazione (ossia, quella volta all'accertamento delle infrazioni e all'imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori) *«nel suo complesso»*, ma anche di termini ragionevoli destinati a disciplinare, purché conformi ai requisiti di cui ai punti da 38 a 41 della sentenza, lo svolgimento di *«talune fasi»* di tale procedura, come quella che, con terminologia neutra perché destinata a valere per tutti gli Stati membri, viene definita la *«fase preliminare alla comunicazione degli addebiti all'impresa interessata»* (nella versione francese, *«la phase préalable à la communication des griefs»*) (punto 43 della sentenza).

Con specifico riferimento, invece, alle procedure d'infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE condotte dalla Commissione, e al fine di svolgere – mediante un parallelismo - considerazioni pertinenti anche nell'ambito di un procedimento amministrativo condotto, a livello nazionale, da un'autorità nazionale responsabile di dare attuazione alla normativa a tutela dei consumatori (punto 48), le predette decisioni ricordano che la *«fase di indagine preliminare, che si estende fino alla comunicazione degli addebiti»* (*«la phase d'instruction préliminaire, qui s'étend jusqu'à la communication des griefs»*) è destinata non solo a consentire alla Commissione di *«raccolgere tutti gli elementi pertinenti che confermino o meno l'esistenza di un'infrazione alle norme sulla concorrenza»*, ma anche di *«prendere posizione sulla direzione che deve assumere il procedimento nonché sull'ulteriore seguito da riservare allo stesso»* (punto 45 della sentenza; v. anche i punti 46-48).



Quando parla, nei punti 49 e seguenti, di «*avvio della fase istruttoria in contraddittorio del procedimento*» diretto all'accertamento di una pratica commerciale sleale, la Corte di giustizia si riferisce al momento in cui, chiusa la fase (di indagine) preliminare che precede la (eventuale) comunicazione degli addebiti e che secondo la Corte vede l'autorità garante disporre di un «*ampio margine discrezionale*» anche nell'attribuire «*un diverso grado di priorità alle denunce ad esse indirizzate*» (punto 49), l'autorità comunica gli addebiti dando così inizio a quello che, secondo la terminologia in uso presso i giuristi italiani, può essere chiamato procedimento sanzionatorio in senso stretto, come ha fatto, sia pur in altro ambito, Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, par. 2.5., a proposito del procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori di competenza del Garante per la protezione dei dati personali (nel par. 2.3. di Cass. n. 18583/2025 si coglie un cenno alla «*fase istruttoria*» all'interno del procedimento sanzionatorio in senso stretto, che prende l'avvio dalla notifica delle presunte violazioni, da non confondere con l'istruttoria preliminare anteriore alla contestazione degli addebiti).

Nell'esaminare la disciplina applicabile al caso ora in esame sarà definito procedimento sanzionatorio in senso stretto quello che prende avvio con la notificazione o comunicazione degli addebiti, ossia delle «*presunte violazioni*» di cui parla l'art. 166, comma 5, cod. privacy (v. anche la tabella B allegata al Regolamento interno del Garante n. 2/2019, parte o punto 2, quinta ipotesi, «*comunicazione delle presunte violazioni*»).

1.3. Il primo motivo è infondato per le ragioni di seguito esposte.

1.3.1. Per quanto riguarda il quadro normativo di insieme, si fa riferimento innanzitutto al d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 (cod. privacy), e al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, recanti una disciplina speciale rispetto a quella prevista per gli atti amministrativi e i procedimenti amministrativi sanzionatori in generale, di cui il ricorrente



lamenta comunque la violazione richiamando gli artt. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241 e 14, l. 24 novembre 1981, n. 689.

Particolare rilievo hanno, inoltre, i due regolamenti interni adottati dal Garante, approvati con delibere del 4 aprile 2019.

Il regolamento del Garante n. 1/2019 (di seguito, Regolamento n. 1/2019) riguarda le *«procedure interne aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento dei compiti e all'esercizio dei poteri demandati al garante per la protezione dei dati personali, nonché all'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori (art. 142, comma 5, art. 154, comma 1, lettera b), e comma 3, art. 156, comma 3, lettera a), e art. 166, comma 9, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101)»*.

Il regolamento del Garante n. 2/2019 (di seguito, Regolamento n. 2/2019) concerne *«l'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi presso il Garante per la protezione dei dati personali»*.

Al Regolamento n. 2/2019 sono allegate due tabelle:

Tabella A - Ricognizione dei termini per i procedimenti direttamente previsti per legge;

Tabella B - Termini non direttamente previsti dalla legge.

Con delibera 10 aprile 2025 sono state apportate modifiche al Regolamento n. 2/2019. La delibera 10 aprile 2025 ha approvato, quale sua parte integrante e sostanziale, l'allegato A che sostituisce le tabelle A e B allegate al regolamento del Garante n. 2/2019, aggiornando l'individuazione delle unità organizzative competenti relativamente all'attività istruttoria di propria competenza in ragione della prevista durata dei procedimenti, indicate nelle tabelle A e B ora sostituite. Le tabelle A e B, così sostituite, sono entrate in vigore il giorno successivo alla pubblicazione della delibera sulla Gazzetta Ufficiale (avvenuta il 30 aprile 2025) e dunque il 1° maggio 2025.



Il nuovo allegato A, che ha sostituito le tabelle A e B, non si applica ai fatti per cui è causa e di esso non si terrà conto.

Di seguito si farà riferimento al Regolamento n. 2/2019 e alle tabelle A e B come allegate a quel regolamento.

1.3.2. Il procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori di competenza del Garante per la protezione dei dati personali (art. 166, commi 4 e 5, cod. privacy) è preceduto da una «*istruttoria preliminare*».

Il primo motivo di ricorso si concentra su quest'ultima, poiché il Tribunale di Roma ha, in sostanza, ritenuto che l'istruttoria preliminare relativa al primo episodio di *data breach*, segnalato da INAIL il 16 maggio 2019, sia stata tardivamente conclusa con la contestazione dell'addebito effettuata il 3-4 dicembre 2020, quando ormai era scaduto il termine di centoventi giorni dall'accertamento previsto dalla tabella B allegata al Reg. n. 2/2019, e ne ha fatto derivare l'annullamento, sia pur parziale, del provvedimento sanzionatorio.

Col motivo di ricorso ora in esame il Garante censura la sentenza impugnata contestando la qualificazione del termine di centoventi giorni «*dall'accertamento della violazione*» quale perentorio.

Vanno allora esaminate le disposizioni applicabili nel caso di specie per poi passare all'analisi del precedente di legittimità rilevante per la decisione (Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, Garante c. Enel Energia), richiamato altresì da INAIL nel proprio controricorso, e svolgere considerazioni utili anche alla trattazione degli altri motivi di ricorso, del Garante e del controricorrente INAIL.

1.3.3. Il Regolamento n. 1/2019, in conformità a quanto previsto dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, disciplina le due distinte fasi, o i due procedimenti, della «*istruttoria preliminare*» (artt. 11-12, art. 20, comma 1, da porre in relazione con gli artt. 142, comma 5, che parla di «*procedimento relativo all'esame dei reclami*», 143, comma 1, e 166,



comma 4, cod. privacy; cfr. Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, par. 2.7., pag. 30) e del procedimento sanzionatorio in senso proprio o in senso stretto (artt. 12-14, 15, comma 4, 16, 17, 18, comma 4, 20, comma 2, Regolamento n. 1/2019, da porre in relazione con gli artt. 143, 166, comma 5, cod. privacy), che, come già detto, l'art. 166, cod. privacy denomina quale *«procedimento per l'adozione delle misure correttive e sanzionatorie»* (l'art. 12, Regolamento n. 1/2019 è posto sotto la rubrica *«Avvio del procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori»*).

Alla *«attività istruttoria»* in senso ampio è dedicato l'art. 7, Regolamento n. 2/2019, di portata generale e residuale (*«1. Salvo quanto previsto da specifiche norme di legge o di regolamento, se l'istante è invitato dall'Autorità a fornire informazioni, integrazioni o precisazioni o a esibire documenti, i termini previsti nelle tabelle A e B per provvedere sulla richiesta, istanza o diverso atto di iniziativa comunque denominato sono sospesi e decorrono nuovamente dalla data di scadenza del termine fissato per l'adempimento richiesto»*).

Nell'esercizio del potere regolamentare attribuitogli dall'art. 166, comma 9, cod. privacy, il Garante è tenuto a rispettare, tra gli altri, il principio *«della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione»*.

È opportuno mantenere chiara la distinzione tra le due fasi o forse meglio tra le due funzioni o tra i due procedimenti (i regolamenti interni riservano il termine "fase" al solo segmento presso il Garante, o presso altri soggetti pubblici, di un procedimento di competenza di altra autorità, o viceversa del Garante: a tal proposito, parlano di *«fasi procedurali»* gli artt. 3, comma 1, 5, 11, 12, Regolamento n. 2/2019; v. anche, nelle due tabelle, la prima colonna *«procedimento e normativa»*).

Da un lato, vi è *«il procedimento relativo all'esame dei reclami»* (artt. 142, comma 5, 154, comma 1, lett. b), 156, comma 3, lett. a), cod. privacy; artt. 8-11, Regolamento n. 1/2019; art. 8, Regolamento n. 2/2019; v.



altresì l'art. 57, Regolamento (UE) 2016/679: «1. *Fatti salvi gli altri compiti indicati nel presente regolamento, sul proprio territorio ogni autorità di controllo: [...] f) tratta i reclami proposti da un interessato, o da un organismo, un'organizzazione o un'associazione ai sensi dell'articolo 80, e svolge le indagini opportune sull'oggetto del reclamo e informa il reclamante dello stato e dell'esito delle indagini entro un termine ragionevole, in particolare ove siano necessarie ulteriori indagini o un coordinamento con un'altra autorità di controllo; [...] 2. Ogni autorità di controllo agevola la proposizione di reclami di cui al paragrafo 1, lettera f), tramite misure quali un modulo per la proposizione dei reclami compilabile anche elettronicamente, senza escludere altri mezzi di comunicazione»), così come il procedimento relativo all'«esame delle segnalazioni» o avviato d'ufficio (art. 144, cod. privacy; artt. 19-20, Regolamento n. 1/2019; art. 4, comma 1, Regolamento n. 2/2019; Tabella B, parte o punto 2, prima e seconda ipotesi), avente funzione istruttoria.*

Nel caso di specie, l'istruttoria preliminare condotta dal Garante trae origine dalle tre distinte notifiche di violazioni dei dati personali fatte da INAIL quale titolare del trattamento il 16 maggio 2019, il 29 novembre 2019 e il 24 aprile 2020 (art. 33, comma 1, Reg. (UE) 2016/679 (di seguito, anche, Reg. UE): «*Notifica di una violazione dei dati personali all'autorità di controllo 1. In caso di violazione dei dati personali, il titolare del trattamento notifica la violazione all'autorità di controllo competente a norma dell'articolo 55 senza ingiustificato ritardo e, ove possibile, entro 72 ore dal momento in cui ne è venuto a conoscenza, a meno che sia improbabile che la violazione dei dati personali presenti un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Qualora la notifica all'autorità di controllo non sia effettuata entro 72 ore, è corredata dei motivi del ritardo. [...]» e si è conclusa con un'unica contestazione degli addebiti, notificata dal Garante a INAIL il 3-4 dicembre 2020.*



Da un altro lato, vi è il procedimento *«eventuale»* (a proposito dell'istruttoria preliminare conseguente a segnalazione e dell'eventuale procedimento amministrativo *«nel corso»* del quale *«si osservano le disposizioni per i reclami di cui agli articoli da 9 a 18, anche per quanto riguarda l'informativa al Collegio ai sensi dell'art. 36, e al segnalante può essere fornito un riscontro»*, v. l'art. 20, comma 1, Regolamento n. 1/2019; v. anche l'art. 9, comma 1, Regolamento n. 1/2019: *«L'esame del reclamo, nel corso dell'istruttoria preliminare e del successivo procedimento amministrativo eventualmente avviato [...]»*) volto alla (possibile) adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori, avente invece funzione decisoria (artt. 143, 166, comma 5, cod. privacy; artt. 12-14, 15, comma 4, 16, 17, 18, comma 4, 20, comma 2, Regolamento n. 1/2019; artt. 4, comma 1, 8, 12, Regolamento n. 2/2019).

L'uno e l'altro rientrano nel vasto ambito delle *«procedure concernenti la tutela dinanzi al garante»* (così il capo II del Regolamento n. 1/2019; v. anche la parte terza del codice della privacy, titolo I, capo I *«Tutela dinanzi al garante»*).

L'istruttoria preliminare (art. 143, comma 1, cod. privacy) inizia con l'esame del reclamo o della segnalazione, ma evidentemente non manca anche nei casi di iniziativa officiosa (art. 166, comma 4, cod. privacy), e può concludersi con l'archiviazione (artt. 11, 19, comma 5, Regolamento n. 1/2019) oppure sfociare nell'eventuale *«procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori»* (v. in particolare l'art. 9, comma 1, gli artt. 12-14, 15, comma 4, 16, 18, 20, comma 2, Regolamento n. 1/2019; v. altresì gli artt. 143 e 166, commi 4 e 5, cod. privacy).

L'istruttoria preliminare è il procedimento, anteriore a quello sanzionatorio in senso stretto, nel corso del quale si svolgono *«le attività di cui al comma 4»*, come le definisce il comma 5 dell'art. 166 cod. privacy.

Numerosi e chiari, nei regolamenti interni, sono i riferimenti all'istruttoria preliminare.



1.3.4. All'istruttoria preliminare e alle questioni relative alla sua chiusura si riferisce Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, Garante c. Enel Energia, che talora parla anche di fase investigativa (o preistruttoria) per distinguerla dalla fase istruttoria interna e da quella sanzionatoria in senso stretto (paragrafo 2.3.) e nella quale il destinatario della contestazione, ai sensi dell'art. 166, comma 6, cod. privacy, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 5 può esercitare le facoltà difensive inviando al Garante scritti o documenti ed eventualmente chiedendo di essere sentito dalla medesima autorità.

Infatti, Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, prendendo le mosse dall'art. 166, cod. privacy, osserva che la fase sanzionatoria in senso stretto (art. 166, comma 5, cod. privacy), preceduta da quella cui è dedicato il comma 4 (presentata come fase investigativa o preistruttoria, corrispondente a quella che il Regolamento n. 1/2019 definisce istruttoria preliminare, formula questa peraltro ripresa e condivisa anche da Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583 nel par. 2.3, pag. 20, nel par. 2.5., pag. 25, e soprattutto nel par. 2.7., pag. 30), trae «avvio» dalla notifica delle presunte violazioni, prevede una fase (interna o incidentale) istruttoria vera e propria volta a garantire l'esercizio del diritto di difesa (art. 166, comma 6) e, salva l'infondatezza del reclamo (art. 14, comma 3, Regolamento n. 1/2019) o della segnalazione (art. 20, comma 2, Regolamento n. 1/2019), culmina in base al comma 7 nell'adozione del provvedimento sanzionatorio di cui al comma 3 suscettibile di impugnazione davanti all'autorità giudiziaria.

In altri termini, Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583 coglie il momento di passaggio dall'istruttoria preliminare (talora definita come fase investigativa o preistruttoria, art. 166, comma 4, cod. privacy) al procedimento sanzionatorio in senso stretto nella notificazione (o comunicazione, art. 12, Regolamento n. 1/2019, mentre l'art. 13, comma 2 parla di «notifica della [...] comunicazione») delle presunte violazioni (art.



166, comma 5, del Codice), menzionata altresì nella tabella B allegata al Regolamento n. 2/2019, parte o punto 2, quinta ipotesi («*comunicazione delle presunte violazioni*»).

Nelle osservazioni svolte da Cass. n. 18583/2025 vi è un richiamo a Corte cost., 12 luglio 2021, n. 151 che, esaminando la legge generale sulle sanzioni amministrative (l. n. 689/1981), aveva distinto una prima fase, «*deputata all'acquisizione di elementi istruttori*», da una seconda fase, «*avente natura lato sensu contenziosa e decisoria, [...] preordinata all'adozione, da parte dell'autorità titolare della potestà sanzionatoria, di un atto complesso, l'ordinanza-ingiunzione, di applicazione della sanzione pecuniaria e di ingiunzione del relativo pagamento, ovvero dell'ordinanza di archiviazione*» e aveva osservato che «*[l']elemento di raccordo tra gli indicati snodi procedurali è costituito dalla contestazione dell'illecito [...]*».

Sul punto si rimanda a Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, paragrafo 2.7. (pag. 30), ove si spiega con chiarezza che «*lo svolgimento dell'istruttoria preliminare condotta, nella fattispecie in esame, dall'Autorità Garante risulta estranea al procedimento sanzionatorio tout court, che inizia con la notifica della contestazione dell'illecito ai sensi dell'art. 166, comma 5, del d.lgs. n. 196/03, quale atto di avvio del procedimento sanzionatorio dal quale inizia ad operare il principio del contraddittorio, esplicazione del diritto di difesa quale garanzia del procedimento sanzionatorio medesimo.*

Il termine di centoventi giorni fissato per la notificazione della contestazione dell'illecito riguarda, pertanto, – giova ribadirlo – una fase di amministrazione attiva (ancora) estranea al procedimento sanzionatorio e ad esso prodromica, come tale, soggetta a termini meramente ordinatori [...]».

L'avvio del procedimento sanzionatorio si realizza, di regola, con la «*previa notifica*» della contestazione delle «*presunte violazioni*» al titolare o al responsabile del trattamento (art. 166, comma 5, cod. privacy; art. 58,



Regolamento (UE) 2016/679: «*Poteri 1. Ogni autorità di controllo ha tutti i poteri di indagine seguenti: [...] d) notificare al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento le presunte violazioni del presente regolamento; [...]»*). Il Regolamento 1/2019 parla di «comunicazione» (art. 12, Reg. cit.) e di «notifica della [...] comunicazione» (art. 13, comma 2, Reg. cit.).

Una volta ricevuto l'atto di contestazione delle violazioni, il destinatario della notificazione può avvalersi delle facoltà difensive previste dal comma 6 dell'art. 166, cod. privacy («*6. Entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 5, il contravventore può inviare al Garante scritti difensivi o documenti e può chiedere di essere sentito dalla medesima autorità*»; v. anche l'art. 13, comma 3, Regolamento n. 1/2019).

Il procedimento sanzionatorio si conclude con l'archiviazione ad opera del dipartimento, servizio, o altra unità organizzativa se i nuovi elementi sopravvenuti evidenziano l'infondatezza o l'insussistenza dei presupposti per l'adozione di un provvedimento (art. 14, comma 1, Regolamento n. 1/2019 che richiama l'art. 11, comma 1, Reg. cit.) oppure con una deliberazione del collegio che adotta un provvedimento correttivo e sanzionatorio o invece dichiara infondato il reclamo o la segnalazione (v. in particolare gli artt. 14, 16, 20, comma 2, Regolamento n. 1/2019; v. altresì l'art. 166, comma 7, cod. privacy: «*7. Nell'adozione dei provvedimenti sanzionatori nei casi di cui al comma 3 si osservano, in quanto applicabili, gli articoli da 1 a 9, da 18 a 22 e da 24 a 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689*»).

L'art. 166, comma 7, cod. privacy non richiama l'art. 14, l. 24 novembre 1981, n. 689, da ritenersi pertanto non applicabile nel procedimento sanzionatorio davanti al Garante (cfr. Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, par. 2.3, pag. 19).

Dunque, in ordine alla «[c]omunicazione delle presunte violazioni (articolo 166, comma 5, del Codice)» la quinta ipotesi menzionata in parte



o punto 2 della tabella B allegata al Regolamento n. 2/2019 stabilisce il termine, non direttamente previsto dalla legge ma appunto dal regolamento, di *«120 giorni 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»*.

Si tratta del termine per l'«avvio» del *«procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori»* che è meramente eventuale e costituisce uno degli esiti della *«chiusura dell'istruttoria preliminare»* in alternativa all'archiviazione, come si desume fra l'altro dal raffronto tra l'art. 11 e l'art. 12 del Regolamento n. 1/2019.

Il procedimento sanzionatorio in senso stretto viene avviato con la notifica al titolare o al responsabile del trattamento delle *«presunte violazioni»* quando *«[l]'Ufficio del Garante [...] 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 [UE, n.d.r.]»* (così l'art. 166, comma 5, cod. privacy).

1.3.5. Con riferimento al caso di specie, trova qui applicazione il principio enunciato da Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, secondo cui il termine di centoventi giorni fissato per la notificazione della contestazione dell'illecito (art. 166, comma 5, cod. privacy, artt. 12 e 13, comma 3, Regolamento n. 1/2019, tabella B allegata al Regolamento n. 2/2019, parte o punto 2, quinta ipotesi relativa alla *«comunicazione delle presunte violazioni»*) e decorrente dall'«accertamento della violazione» (tabella B allegata al Regolamento n. 2/2019, parte o punto 2, quinta ipotesi), inteso come attività implicante una ponderata valutazione dei fatti e che dunque non coincide con la mera constatazione o acquisizione di quei fatti, ha natura perentoria in ragione delle esigenze di tutela della certezza giuridica e di garanzia della effettività del diritto di difesa, illustrate nella sentenza n. 18583/2025 (paragrafo 2.4.).

Ne consegue il rigetto del primo motivo.



2. Col **secondo motivo** del ricorso principale del Garante, formulato in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., si deduce «[v]iolazione e/o falsa applicazione di norme di diritto [...] con riferimento alla decorrenza del termine dei 120 giorni: Violazione e/o falsa applicazione del Regolamento del Garante 2/2019 (Tabella B n. 2) e dell'art. 166, comma 5, del Codice Privacy».

2.1. Sostiene il Garante che il Tribunale ha errato nel ritenere che il *dies a quo* del termine di centoventi giorni per l'avvio del procedimento sanzionatorio coincida sostanzialmente con la data di ricezione della notificazione di cui all'art. 33, Reg. UE, avvenuta quanto al primo episodio il 16 maggio 2019, e che, una volta avuto riscontro a una singola richiesta di chiarimenti, il Garante non possa reiterare un approfondimento.

Secondo il ricorrente, il Tribunale avrebbe dovuto dare rilievo alla complessità dell'istruttoria espletata, in ragione della quale era stata formulata una successiva richiesta di chiarimenti in data 24 agosto 2020, nonché all'opportunità della trattazione congiunta di tutti gli elementi sino ad allora raccolti, al fine di comprendere in modo adeguato i profili di responsabilità dell'INAIL. Osserva inoltre che solo il 19 settembre 2020, rispondendo alla richiesta di chiarimenti del 24 agosto 2020, INAIL aveva riferito in ordine all'attività di *audit* concernente il terzo episodio e comunicato informazioni e dati ulteriori. Dunque, la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio del 4 dicembre 2020 era avvenuta entro il termine di centoventi giorni, peraltro non perentorio.

2.2. Il **secondo motivo** del ricorso principale è fondato.

2.2.1. Come affermato da Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, paragrafo 2.4, ii), mentre è previsto un termine (perentorio) per l'avvio del procedimento per l'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori, non è invece previsto, all'interno della tabella B allegata al Regolamento n. 2/2019, un termine di natura perentoria per il completamento dell'attività



investigativa o preistruttoria ossia per la «*chiusura dell'istruttoria preliminare*» (v. il raffronto tra gli artt. 11 e 12 del Regolamento n. 1/2019).

Secondo Cass. n. 18583/2025, 2.4, ii), per la chiusura dell'istruttoria preliminare si applica l'art. 3, comma 5, del Regolamento n. 2/2019 («*5. Eventuali altri procedimenti avviati e non indicati nella tabella B si concludono nel termine stabilito da altra fonte normativa o, in mancanza, in quello di novanta giorni a decorrere dalla data di ricezione dell'istanza ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni*»), il quale, facendo espresso riferimento al termine di cui all'art. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, «*manifesta un chiaro carattere ordinatorio*» e tale «*natura ordinatoria [...] è stata affermata dal Consiglio di Stato (cfr. Sez. VI, n. 4577/2018, che lo ha qualificato come regola di comportamento e non di validità dell'atto) ed è confermata dall'art. 2-bis della medesima legge che espone "le pubbliche amministrazioni al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento". La violazione di tale termine, quindi, ha riflessi sulla legittimità del comportamento della P.A. e non su quella dell'atto. Questa interpretazione, del resto, soddisfa l'esigenza di predeterminazione ex lege dei criteri di esercizio del potere da parte dell'amministrazione, giacché garantisce una contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione, modula la decorrenza del termine in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi e preserva la certezza giuridica della posizione del trasgressore e l'effettività del suo diritto di difesa*».

In questa chiave interpretativa, elaborata in relazione a un caso confrontabile con quello ora in esame, il termine di centoventi giorni riguardante «*esclusivamente*» l'avvio del procedimento sanzionatorio in senso stretto volto alla (eventuale) adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori (art. 166, comma 5, cod. privacy, art. 12, Regolamento n. 1/2019), non si riferisce all'attività istruttoria anteriore alla contestazione



degli addebiti, all'istruttoria preliminare (art. 11, Regolamento n. 1/2019), disciplinata dall'art. 166, comma 4, cod. privacy.

A tal proposito, Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583, par. 2.5., pag. 24, ha ritenuto non conforme alle conclusioni in diritto da essa affermate *«il convincimento del tribunale capitolino di far decorrere il termine – benché ivi correttamente ritenuto perentorio – di centoventi giorni previsto al punto 2 dell'allegato "B" del Regolamento del Garante n. 2/2019 non già dall'effettivo accertamento delle violazioni ascritte [...], bensì dalle singole sottofasi in cui si era sviluppata la fase investigativa (o preistruttoria) nel corso della quale il Garante, nell'esercizio dei poteri riconosciutigli dall'art. 58 del Regolamento UE n. 2016/679, aveva inviato plurime richieste di informazioni alla odierna controricorrente ricevendone le corrispondenti risposte»*; dove per "effettivo accertamento delle violazioni ascritte", ai fini dell'applicazione dell'art. 166 comma 5, cod. privacy e così dell'art. 12, Regolamento n. 1/2019 (notificazione o contestazione delle violazioni, avvio del procedimento sanzionatorio in senso stretto), Cass. n. 18583/2025 intende non la pura "constatazione" dei fatti o la mera *«conoscenza della possibilità dell'esistenza dell'illecito»* (pag. 25), ma *«l'apprezzamento dell'esistenza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione»* (pag. 25) quantomeno in termini di probabilità, apprezzamento che può richiedere, e normalmente richiede, una *«attività istruttoria e valutativa ai fini dell'efficiente espletamento dell'attività sanzionatoria»* (pag. 27), un *«adeguato approfondimento istruttorio»* (pag. 29) nell'interesse pubblico e anche nell'interesse del cittadino o delle imprese a non essere sottoposti a un procedimento sanzionatorio, di per sé afflittivo, all'esito di *«accertamenti fumosi e/o sbrigativi ovvero carenti dei più elementari dati utili a una difesa puntuale nel merito»* (così Cass. n. 18583/2025, par. 2.6., nella parte in cui ha condiviso le osservazioni del sostituto procuratore generale che muovono dalla rilevanza dell'art. 6 CEDU e dei principi del giusto processo in relazione al procedimento sanzionatorio *de quo*).



Secondo Cass. n. 18583/2025, par. 2.5., nel giudizio di opposizione alle sanzioni inflitte dall'Autorità garante il giudice non può sostituirsi al Garante *«rispetto a valutazioni ampiamente discrezionali, proprie, invece, esclusivamente di quest'ultimo, sulle modalità di svolgimento della fase investigativa (o preistruttoria) anteriore all'avvio del procedimento sanzionatorio vero e proprio»* ossia *«nella attività di valutazione della sufficienza dei tempi adottati e degli elementi conoscitivi utili all'emissione della sanzione»*, dovendosi invece considerare, *«da un lato, che, come sancito dall'art. 10 (Istruttoria preliminare), comma 4, del regolamento del Garante n. 1/2019, "al fine di promuovere l'esame organico di questioni, anche pervenute in tempi diversi, che possono rendere opportuna l'adozione di un eventuale provvedimento di carattere generale, l'istruttoria preliminare può essere svolta contestualmente in relazione a più reclami aventi il medesimo oggetto o che riguardano il medesimo titolare o responsabile del trattamento, oppure trattamenti di dati tra loro correlati"; dall'altro, che, come sancito dalla qui condivisa giurisprudenza di legittimità, «il giudice non può sostituirsi all'organo addetto al controllo nel valutare l'opportunità dell'esercizio dei poteri di indagine per riscontrare la sussistenza dell'illecito» (cfr. Cass. n. 34695 del 2023; Cass. n. 8326 del 2018; Cass. n. 16642 del 2005)»*

Si aggiunga che l'opportunità di adottare *«un eventuale provvedimento di carattere generale»* o di svolgere l'istruttoria preliminare *«contestualmente in relazione a più reclami aventi il medesimo oggetto o che riguardano il medesimo titolare o responsabile del trattamento, oppure trattamenti di dati tra loro correlati»*, come prevede l'art. 10, comma 4, Regolamento n. 1/2019, ben può sussistere, e trovare attuazione, anche ove pervengano al Garante più segnalazioni (art. 20, comma 2, Regolamento n. 1: *«2. Nel corso dell'eventuale procedimento amministrativo si osservano le disposizioni per i reclami di cui agli articoli da 9 a 18, anche per quanto riguarda l'informativa al Collegio ai sensi*



dell'art. 36, e al segnalante può essere fornito un riscontro») o nelle ipotesi di istruttoria avviata d'ufficio.

Tale aspetto, non considerato nella sentenza impugnata, appare rilevante nel caso di specie.

Inoltre, secondo Cass. n. 18583/2025, par. 2.5. (pagine 26-27), l'orientamento di legittimità in tema di sanzioni amministrative applicate dalla Consob in materia di intermediazione finanziaria, che a proposito di tardività della contestazione degli illeciti assegna rilievo alle valutazioni, caso per caso, riguardanti la complessità della materia, la particolarità della fattispecie concreta, il contenuto e la data delle operazioni (Cass., sez. II, 18 ottobre 2024, n. 27009, Cass., sez. II, 8 settembre 2019, n. 21171, Cass., sez. un., 9 marzo 2007, n. 5395), ben può trovare applicazione anche ai procedimenti sanzionatori di competenza del Garante per la protezione dei dati personali, attesa l'*identità di ratio*.

In tal senso, Cass., sez. II, 15 ottobre 2024, n. 26766 ha così riassunto *«le coordinate, normative e giurisprudenziali, dei procedimenti sanzionatori: (a) è ius receptum l'estensione ai procedimenti sanzionatori finanziari volti all'irrogazione di sanzioni amministrative dei principi sanciti dalla legge n. 689 del 1981, soprattutto per quanto riguarda la scadenza prevista per la conclusione degli stessi procedimenti; (b) nel caso di contestazione non immediata degli addebiti agli interessati, il momento dell'accertamento (che, di per sé, presuppone un'istruttoria), in relazione al quale va collocato il termine di centottanta giorni entro il quale deve essere adottato il provvedimento motivato che applica la sanzione non coincide con il momento di acquisizione del fatto nella sua materialità da parte dell'autorità che ha ricevuto il rapporto, ma va individuato nella data in cui la stessa autorità ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione; (c) la pura «constatazione» dei fatti nella loro materialità non coincide necessariamente con l'«accertamento»: nell'attività di regolazione e*



supervisione delle attività private vi sono àmbiti, come quello dell'intermediazione finanziaria, che richiedono valutazioni complesse, non effettuabili nell'immediatezza della percezione dei fatti suscettibili di trattamento sanzionatorio, dovendosi tenere conto della complessità della materia e delle particolarità del caso concreto, anche con riferimento al contenuto e alle date delle operazioni; (d) il momento dell'accertamento degli illeciti amministrativi in materia di intermediazione finanziaria non coincide, necessariamente e automaticamente, né con il giorno in cui l'attività accertativa – ispettiva o commissariale – è terminata, né con quello in cui sono stati depositati relazioni o rapporti finali degli incaricati degli accertamenti, e neppure con la data in cui l'autorità di vigilanza ha investito o riunito il suo organo volitivo per prendere in esame la situazione; occorre, pertanto, individuare, secondo le particolarità dei singoli casi, il momento - successivo alla conclusione delle verifiche di natura ispettiva o commissariale - in cui ragionevolmente la constatazione avrebbe potuto essere tradotta in accertamento. È proprio da tale momento che comincia a decorrere il termine per la contestazione dell'addebito; (e) la valutazione dell'opportunità dell'esercizio dei poteri di indagine è rimessa all'autorità competente: il giudice non può sostituirsi all'organo di controllo nel valutare l'opportunità dell'esercizio dei poteri di indagine per riscontrare la sussistenza dell'illecito; (f) ciò non toglie che a tale valutazione si debba procedere in un tempo ragionevole e che, in sede di opposizione, al giudice, ove l'interessato abbia fatto valere il ritardo come ragione d'illegittimità del provvedimento sanzionatorio, sia consentito di individuare il momento iniziale del termine per la contestazione non nel giorno in cui la valutazione è stata compiuta, ma in quello in cui avrebbe potuto e, quindi, dovuto esserlo. La ricostruzione e l'apprezzamento delle circostanze di fatto inerenti ai tempi occorrenti per la contestazione e alla congruità del tempo utilizzato in relazione alla difficoltà del caso sono rimessi al giudice di merito, il quale deve limitarsi a rilevare se vi sia stata un'ingiustificata e protratta inerzia



durante o dopo la raccolta dei dati di indagine, prendendo in considerazione: (i) la sussistenza di esigenze di economia che inducano a raccogliere ulteriori elementi a dimostrazione di altre violazioni rispetto a quelle accertate; (ii) l'interesse dell'amministrazione a pervenire all'accertamento complessivo di tutti gli aspetti di vicende che possono essere anche molto complesse e svilupparsi in periodi temporali non brevi (e le responsabilità di tutti coloro che in tali vicende possano essere a diverso titolo coinvolti) mediante un'attività istruttoria unitaria, tesa a cogliere la portata complessiva della violazione, pur quando essa si articoli in condotte diverse, riferibili a soggetti diversi, e non contigue nel tempo e nello spazio; interesse che va salvaguardato dal rischio che l'efficacia delle indagini dell'autorità di vigilanza venga posta a repentaglio da una discovery prematura, che consegua alla parcellizzazione dei risultati dell'indagine in una pluralità di contestazioni relative alle singole posizioni, atomisticamente considerate, dei soggetti coinvolti; (iii) che la valutazione della superfluità degli atti di indagine deve essere svolta con giudizio ex ante, ossia prendendo in considerazione l'utilità potenziale delle ulteriori iniziative istruttorie e non già i concreti esiti che tali iniziative abbiano effettivamente prodotto, restando irrilevante la loro inutilità ex post».

Tra le altre, Cass., sez. II, ord. 9 dicembre 2015, n. 32020, ha ribadito che la decorrenza del termine per la tempestiva contestazione degli illeciti da parte di Consob va individuata in relazione al momento in cui l'autorità acquisisce *«una conoscenza effettiva e completa degli elementi costitutivi della condotta sanzionabile»* con riguardo a tutti gli elementi, oggettivi e soggettivi, dell'infrazione, non coincidente con la mera constatazione materiale dei fatti, né con la semplice ricezione di rapporti ispettivi.

Cass., sez. II, ord. 17 aprile 2024, n. 10348 ha affermato che i procedimenti sanzionatori bancari di competenza della Banca d'Italia sono temporalmente soggetti solo al termine quinquennale di prescrizione della pretesa punitiva previsto dal citato art. 28, l. n. 689/1981 e non a termini



ulteriori di decadenza e/o perenzione, mentre in ordine alla contestazione degli illeciti ha richiamato l'orientamento secondo cui il relativo termine decorre dall'accertamento, non necessariamente coincidente né con quello della mera constatazione dei fatti nella loro materialità né con quello in cui le relazioni o i rapporti finali degli incaricati degli accertamenti siano stati depositati o comunque messi a disposizione degli organi dell'autorità di supervisione competenti al relativo esame.

Infine, Cass. n. 18583/2025, par. 2.7., ha ritenuto sovrapponibili al caso sottoposto al suo esame le coordinate ermeneutiche tracciate dalle due già richiamate sentenze, entrambe in data 30 gennaio 2025, nelle cause C-510/23 e C-511/23, rilevando che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha messo in evidenza come un'interpretazione eccessivamente formalistica e rigida delle disposizioni sui termini procedurali comporta, da un lato, il rischio di un'ingerenza nell'indipendenza e nella neutralità operativa dell'Autorità di vigilanza e garanzia e, dall'altro, il rischio sistemico di impunità a beneficio dei trasgressori qualora l'istruttoria sia caratterizzata da elevata complessità (punti 65 e 66 della sentenza C-510/23).

In effetti, nelle due sentenze gemelle la Corte di Lussemburgo, oltre a rilevare che nella fase preliminare l'Autorità gode di un «*ampio margine discrezionale*» in funzione di una migliore tutela degli interessi in gioco e dell'efficienza complessiva della sua azione, osserva che il principio della certezza del diritto e la garanzia del diritto di difesa richiedono che la definizione dei procedimenti sanzionatori avvenga entro un termine ragionevole, purché ciò non comprometta l'effettiva attuazione della direttiva né pregiudichi le esigenze di tutela, in quel caso, dei consumatori.

2.2.2. La sentenza impugnata non è conforme ai principi enunciati da Cass., sez. I, 8 luglio 2025, n. 18583 e agli altri rilievi sopra formulati, avendo ritenuto tardiva, rispetto al termine di centoventi giorni, la notificazione o comunicazione della contestazione riguardante il primo episodio di *data breach* (segnalato da Inail al Garante con notificazione del



16 maggio 2019 integrata il 3 luglio 2019: così si legge nel paragrafo 1, pagina 1) avvenuta il 3-4 dicembre 2020, ossia *«ben oltre il termine consentito»*, non interrotto dalla richiesta di chiarimenti del 24 agosto 2020 relativa a tutti e tre gli episodi, *«giacché essa era già, a sua volta, tardiva rispetto al termine in cui sarebbe dovuta intervenire una contestazione formale»*.

In sostanza, il Tribunale ha ravvisato la tardività della notificazione (o comunicazione) della contestazione del 3-4 dicembre 2020 senza considerare la richiesta di chiarimenti da parte del Garante del 24 agosto 2020 né la risposta di INAIL, *«verosimilmente»* data il 19 settembre 2020, e ciò ha fatto - in consapevole contrasto con *«la giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, [...] concorde nell'individuare il dies a quo non già nel momento in cui l'autorità viene a conoscenza "del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità" bensì in quello successivo (e però, occorre sottolineare, del tutto incerto, al limite del puro arbitrio) in cui essa acquista "piena conoscenza della condotta illecita; conoscenza a sua volta implicante il riscontro, anche ai fini di una corretta formulazione della contestazione, dell'esistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti" [...]»* (par. 15) - sul presupposto, enunciato in termini generali nel par. 17, secondo cui, ritenuto fallace il richiamato orientamento giurisprudenziale (par. 16), *«[a]ppare insomma evidente che la contestazione formale di una violazione debba necessariamente intervenire nelle primissime fasi dell'indagine su una condotta illegittima che deve essere ancora meramente ipotetica, e non nella sua fase conclusiva, quando ormai gli accertamenti sono sostanzialmente conclusi e gli elementi a carico sono già acquisiti. E questo perché al soggetto passivo del procedimento sanzionatorio dev'essere data la più ampia facoltà di partecipare, in funzione difensiva, anche all'attività d'indagine»* (par. 17, pag. 6).

Ne consegue, in accoglimento del secondo motivo del ricorso principale, la cassazione della sentenza impugnata e il rinvio al Tribunale di Roma.



3. Passando al **ricorso incidentale di INAIL** si osserva quanto segue.

3.1. Col **primo motivo** si deduce *«Violazione e non corretta applicazione dell'art. 166 del D.lgs. n.196/2003, nonché della Tabella B allegata al Regolamento del Garante n.2/2019 (Tabella B n.2) ex art.360, comma 1, n. 3, c.p.c., con riferimento alla decorrenza del termine dei 120 giorni. Mancato esame di un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione fra le parti ex art. 360 n. 5 c.p.c.»*.

Lamenta il controricorrente che il provvedimento sanzionatorio sia stato emesso solo il 28 aprile 2022, quando il termine di centoventi giorni era ormai decorso anche per il terzo episodio.

Premesso che il controricorrente confonde il termine per la contestazione degli addebiti con quello per la definizione del procedimento sanzionatorio in senso stretto, il motivo è inammissibile perché relativo a una questione sollevata per la prima volta col ricorso per cassazione.

3.2. Col **secondo motivo** si deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., la *«Violazione e falsa applicazione art. 83 del GDPR - Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, recepito in Italia con il D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 101»* per aver il Tribunale liquidato in poche righe l'esame della questione relativa alla fondatezza o meno dell'applicazione della sanzione per il terzo episodio, senza aver considerato che il ragionamento svolto dal garante nel provvedimento impugnato conteneva in realtà solo *«una pseudo motivazione»* e non aveva motivato in ordine a una serie di elementi rinvenibili nell'art. 83, Reg. UE.

Il motivo è inammissibile, prima ancora che in ragione della sua genericità, perché è volto a censurare il provvedimento amministrativo sanzionatorio e non la sentenza impugnata, con la motivazione della quale non si confronta.



3.3. Col **terzo motivo** si deduce «*Mancata considerazione di circostanze decisive evidenziate dalle parti ex art. 360 n. 5, c.p.c., e mancata corrispondenza fra chiesto e pronunciato, in violazione dell'art. 112 c.p.c. ex art. 360, n. 4, c.p.c. con particolare riferimento alla responsabilità di terzi e alla non piena imputabilità e responsabilità dell'Istituto, e mancata pronuncia sulle richieste istruttorie*».

Il motivo è inammissibile perché non individua con precisione, e dunque non ne mette in luce la decisività, il fatto storico il cui esame sarebbe stato omesso, perché si limita a contestare la valutazione del Tribunale in ordine alla sufficienza degli elementi di prova raccolti e perché sollecita un riesame degli elementi di fatto riservato al giudice di merito.

3.4. Col **quarto motivo** si deduce la «*Mancata considerazione di circostanze decisive evidenziate dalle parti, con particolare riferimento alla diversa misura della sanzione applicata in fattispecie similari, ex art. 360 n. 5, c.p.c.*».

Il motivo è assorbito dall'accoglimento del secondo motivo del ricorso principale.

4. In conclusione, infondato il primo motivo del ricorso principale, mentre quanto al ricorso incidentale i primi tre motivi sono inammissibili e il quarto assorbito, all'accoglimento unicamente del secondo motivo del ricorso principale consegue la cassazione della sentenza impugnata e il rinvio al Tribunale di Roma, in persona di magistrato diverso da quello che ha pronunciato la sentenza impugnata, per un nuovo esame e per la liquidazione delle spese anche del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Rigetta il primo motivo del ricorso principale; dichiara, quanto al ricorso incidentale, inammissibili i primi tre motivi e assorbito il quarto; in accoglimento unicamente del secondo motivo del ricorso principale nei termini di cui in motivazione, cassa la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale di Roma, in persona di magistrato diverso da quello che ha



pronunciato la sentenza impugnata, per un nuovo esame e per la liquidazione delle spese anche del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 gennaio 2026

La Presidente

Maria Acierno

