

N. R.G. 1065/2020



Tribunale di Verona

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Attilio Burti ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 1065/2020 promossa da:

ANTONIO (c.f. rappresentato e difeso
dagli avv.ti

ATTORE

contro

AGENZIA ENTRATE RISCOSSIONE, AGENTE PER LA RISCOSSIONE - PROV. DI VERONA (p. iva 13756881002) rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Romano

CONVENUTO

GARANTE PROTEZIONE DATI PERSONALI, rappresentato e difeso
come in atti

TERZO CHIAMATO

CONCLUSIONI

Condusioni per l'attore:



“si insiste per l'accoglimento delle conclusioni formulate con l'atto di opposizione precisando la domanda nel senso di veder accertata e dichiarata l'inesistenza del diritto della resistente a procedere a esecuzione per mancata notifica del titolo e in ogni caso, per i fatti e le questioni di diritto esposte in narrativa con riguardo al merito della vicenda, accertare l'infondatezza delle contestazioni di cui al verbale n. 1/2016 dd. 04.01.2016 della Questura di Verona, con le conseguenze di legge.”

Condusioni per il convenuto:

“Voglia il Tribunale

Nel merito, gradatamente

- Rigettare le domande attoree*
- dichiarare il difetto di legittimazione passiva dell'ente di riscossione in relazione alle doglianze relative all'attività di competenza dell'ente impositore*

In via subordinata

- Previo accertamento della ritualità dell'operato di Agenzia delle Entrate- Riscossione, adottare i provvedimenti che saranno ritenuti di giustizia.*

Con vittoria di spese e onorari di lite a favore dello scrivente Difensore che si dichiara antistatario”

Condusioni per il terzo chiamato:

“Voglia codesto Ill.mo Tribunale di Verona:

- In via pregiudiziale, dichiarare l'opposizione inammissibile;*
- nel merito, dichiarare l'opposizione manifestamente infondate per tutte le ragioni ampiamente esposte.”*



Firmato Da: BURTI ATTILIO Emesso Da: ArubaPEC per CA di firma qualificata Serial#: a1be88f156c53bd1241464ce8d1a0cf



CONCISA ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

1.1. In data 14/1/2016 la Divisione della Polizia Amministrativa della Questura di Verona ha contestato al sig. _____ la violazione dell'art. 162-bis, comma secondo, codice della *privacy* nella sua versione *pro tempore* vigente in relazione all'art. 167 del d.lgs. 196/2003; in particolare l'autorità amministrativa procedente ha contestato allo _____ di essere titolare del trattamento dei dati personali di Silvia _____ e Andrea _____ e di averli trattati esorbitando dalle finalità per cui erano stati raccolti e, dunque, senza valido consenso ex art. 23 d.lgs. 196/2003 (**doc. 2 attore**).

1.2. Antonio _____ a seguito dell'irrogazione nei suoi confronti della misura di prevenzione dell'ammonizione orale del Questore, aveva, infatti, consegnato alla Divisione Anticrimine presso la Questura di Verona le fotocopie degli accessi in palestra di _____ e _____ al fine di conseguire l'annullamento già in sede di autotutela amministrativa della sanzione amministrativa irrogatagli e, questo trattamento dei dati personali della _____ e del _____ da parte del titolare, non era stato precedentemente concordato.

1.3. A seguito della contestazione dell'infrazione, il procedimento sanzionatorio è proseguito avanti al Garante per la Protezione dei dati Personali, Autorità titolare del potere sanzionatorio, mediante un contraddittorio scritto (memoria del 2.2.2016 del privato, **doc. 3 attore**) e, successivamente, orale (audizione del 5.11.2016, **docc. 4 e 5 attore**), nell'ambito del quale, l'odierno attore, ha chiesto che la Autorità procedente, in principalità, archiviasse il procedimento sanzionatorio e, in via subordinata, applicasse il minimo edittale della sanzione; a sostegno delle proprie conclusioni, lo _____ ha dedotto che il contestato trattamento dei dati personali (accessi alla palestra da parte della _____ e del _____ era scriminato dalle seguenti cause di giustificazione: a) quella



preveduta dall'art. 24, lett. f) d.lgs. 196/2003 *pro tempore* vigente in quanto il trattamento è avvenuto per difendersi in sede giudiziale; - quella preveduta dall'art. 4 della legge 680/1981, applicabile anche al procedimento sanzionatorio per la violazione delle norme dettate in materia di trattamento dei dati personali in considerazione dell'espresso rinvio contenuto nell'art. 166 d.lgs. 196/2003, che prevede la non sanzionabilità delle condotte tenute per esercitare un diritto o nell'adempimento di un dovere.

1.4. L'odierno attore, di fatti, ha rappresentato all'Autorità che la comunicazione dei dati sugli accessi in palestra da parte di _____ e di _____ - ovvero la condotta contestatagli quale illecito trattamento dei dati personali - fosse stata fatta all'autorità amministrativa competente per ottenere l'annullamento in autotutela del provvedimento con il quale gli era stata precedentemente irrogata una misura di prevenzione dal forte effetto stigmatizzante quale in effetti è l'ammonimento del Questore.

1.5. Orbene, esaurito il contraddittorio endoprocedimentale, per oltre tre anni dalla data dell'audizione avanti al Garante per la Protezione dei dati personali, l'Autorità, pur avendo a disposizione tutti gli elementi per concludere un procedimento sanzionatorio estremamente semplice in punto di fatto (il quale, a ben vedere, è pacifico ed è consistente in una sola condotta di trattamento non previamente consentita), non ha adottato alcun provvedimento espresso né di archiviazione del procedimento sanzionatorio, né di irrogazione dell'ordinanza-ingiunzione.

1.6. Ed, invero, solamente in data 13/12/2019 al sig. _____ è stata notificata dal concessionario per la riscossione una cartella di pagamento riportante l'iscrizione a ruolo delle somme contenute nell'atto di contestazione dell'illecito amministrativo fatta il 4/1/2016 dalla Questura di Verona: detto



verbale era stato reso esecutivo dall'Ente titolare del potere sanzionatorio in data 2/9/2019.

2.1. Lo pertanto, è stato destinatario della notifica della cartella di pagamento senza che, prima d'allora, alcuna ordinanza-ingiunzione gli venisse notificata dall'Amministrazione e, a ben vedere, senza neppure che alcuna ordinanza-ingiunzione espressa e motivata (rispetto alla sussistenza delle condotte ascritte, all'assenza delle cause di giustificazione allegate, nonché all'entità della sanzione rispetto all'offensività in concreto del fatto) fosse stata pronunciata.

2.2. Ciò è stato reso possibile in virtù di una disposizione di diritto transitorio, l'art. 18 del d.lgs. 101/2018, che ha previsto una deroga espressa ai principi della legge 241/1990 e della legge 689/1981 (l'obbligo di concludere il procedimento sanzionatorio con un provvedimento espresso, l'onere di motivare i provvedimenti amministrativi, il dovere di comunicare alla parte il provvedimento sanzionatorio irrogato), il cui regime giuridico è stato ricostruito dalla Corte Costituzionale con sentenza 260/2021 che ha accolto una questione di legittimità costituzionale sollevata da questo stesso Tribunale con riferimento al comma quinto dell'art. 18 rispetto al quale, da parte del giudice *a quo*, non era praticabile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata.

2.3. In particolare, al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni del regolamento UE 2016/679 del Parlamento e del Consiglio del 27 aprile 2016, il Governo, in forza della delega contenuta nell'art. 13 della Legge 25.10.2017, n. 163, ha emanato il d.lgs. 101/2018 che ha abrogato e modificato diverse disposizioni del d.lgs. 196/2003.

2.4. Il legislatore delegato, nell'ambito dell'esercizio della delega conferitagli dal Parlamento, ha anche scelto, con una norma di diritto intertemporale, di disciplinare i procedimenti sanzionatori attinenti ad infrazioni commesse prima



dell'entrata in vigore del nuovo regolamento eurocomunitario e, a quel tempo, non ancora conclusi: tale disposizione ha, quindi, chiaramente efficacia retroattiva in quanto è destinata ad applicarsi a procedimenti amministrativi già iniziati al momento di entrata in vigore della legge ed ancora pendenti, a prescindere della fase procedimentale in cui si trovavano (avvio, istruttoria, pre-decisoria, decisoria).

2.5.1. Tale disposizione prevede che, a seconda della scelta del privato, il procedimento ancora in corso possa concludersi in modo semplificato e senza la necessità della pronuncia di un provvedimento espresso oppure, solo e soltanto nel caso in cui la parte scelga di riavviare il contraddittorio endoprocedimentale, mediante la pronuncia di un provvedimento espresso.

2.5.2. In particolare, è consentito al privato di:

a) definire il procedimento sanzionatorio pagando, entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore della nuova legge, i due quinti del minimo edittale della sanzione e, così, ottenere la conclusione del procedimento sanzionatorio, attraverso un'implicita ammissione di responsabilità ed il pagamento della sanzione in misura ridotta;

b) aprire una nuova (quanto, nella maggior parte dei casi, superflua) fase di contraddittorio endoprocedimentale con l'Autorità competente ad irrogare la sanzione, presentando entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, una nuova memoria scritta: ove il sottoposto si intende avvalere di questa facoltà il procedimento sanzionatorio deve essere definito dall'Autorità competente o archiviando il procedimento o adottando un'ordinanza ingiunzione che quantifica l'ammontare della sanzione all'interno della forbice edittale e, dunque, con un provvedimento espresso e motivato;



c) nel caso in cui il privato non si avvale né della facoltà di pagare la sanzione nella misura ridotta, né intenda aggravare il contraddittorio endoprocedimentale presentando nuove memorie nel termine assegnato *una tantum* dalla disposizione di diritto intertemporale, l'atto di contestazione dell'infrazione (ossia l'atto d'avvio del procedimento sanzionatorio) si converte *ope legis* in ordinanza-ingiunzione senza che per l'Autorità - che forma, *per silentium*, il provvedimento sanzionatorio indipendentemente dalle risultanze dell'istruttoria procedimentale già svoltasi - corra l'obbligo di notificare il trasgressore dell'avvenuta adozione di un provvedimento lesivo della sua sfera giuridica.

2.6. Nel caso che qui occupa, il quale non era stato informato dall'Autorità procedente che alla data di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. 101/2018 il procedimento sanzionatorio nei suoi confronti, nonostante il lungo lasso di tempo intercorso dalla conclusione della fase istruttoria, fosse ancora pendente non essendo stato adottato alcun provvedimento di archiviazione, non si è avvalso di alcuna delle facoltà di cui all'art. 18 del d.lgs. 101/2018 e, quindi, non ha, né chiuso il procedimento pagando la sanzione in misura ridotta, né riaperto la fase istruttoria presentando nuovi scritti all'Amministrazione.

2.7. Conseguentemente, nei suoi confronti si è formata, per effetto dell'automatismo legislativo, un'ordinanza-ingiunzione in via tacita di contenuto speculare all'atto di contestazione dell'infrazione e tale ordinanza-ingiunzione non gli è stata neppure notificata, così che egli ne ha appreso l'esistenza soltanto quando il concessionario per la riscossione, sulla base del ruolo formato dall'Ente creditore, ha minacciato l'avvio dell'esecuzione esattoriale nei suoi confronti.

3. Così ricostruita la fattispecie concreta posta alla base della sanzione e lo svolgimento del procedimento sanzionatorio prima e dopo l'entrata in vigore



dell'art. 18 d.lgs. 101/2018 che, come visto, per il caso in cui il privato non eserciti alcuna delle facoltà previste consente la definizione del procedimento sanzionatorio mediante un provvedimento tacito di contenuto identico all'atto d'avvio del procedimento, che oblitera l'eventuale attività istruttoria medio tempore svoltasi e che non necessita di alcuna attività di comunicazione al soggetto destinatario, si può entrare nel merito della domanda di parte opponente.

4.1. Prima, tuttavia, occorre sgomberare il campo del decidere dall'eccezione d'improcedibilità ex art. 10, comma terzo, d.lgs. 150/2011 sollevata dal Garante per la Protezione dei dati personali con la quale l'Ente mira a rilevare la tardività dell'iniziativa processuale dell'attore che contesta la legittimità del provvedimento sanzionatorio ben oltre il termine decadenziale di trenta giorni dalla sua conoscenza che, a dire dell'Amministrazione, decorrebbe dal decorso del termine di 150 giorni previsto dall'art. 18 del d.lgs. 101/2018 e, cioè, dal momento in cui si è venuta a formare, *per silentium*, l'ordinanza ingiunzione di contenuto conforme a quello dell'atto di contestazione dell'infrazione.

4.2. Tale eccezione è destituita di fondamento in quanto con essa, a ben guardare, si sovrappone il piano della conoscenza legale del meccanismo semplificato di definizione dei procedimenti sanzionatori pendenti alla data di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. 101/2018 e previsti dalla norma di diritto transitorio, con la conoscenza effettiva e concreta del singolo dell'adozione nei suoi confronti di un'ordinanza ingiunzione che, in deroga all'art. 21-bis l. 241/1990 e dell'art. 18 l. 689/1981, non è stata notificata alla parte sanzionata.

4.3. Detto altrimenti, dalla presunzione di conoscenza delle disposizioni di legge pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, discende la conoscenza da parte dello
così come da parte di ogni altra persona che dimora nel territorio della



Repubblica, in termini generali ed astratti del fatto che, rispetto ai procedimenti sanzionatori pendenti alla data del 19.09.2018, il privato aveva la possibilità, alternativamente, di pagare entro 150 giorni i due quinti del minimo edittale oppure di depositare nuove memorie e che, in mancanza, l'atto di contestazione dell'infrazione si sarebbe trasformato *ipso iure* in ordinanza ingiunzione.

4.4. Tuttavia, dalla pubblicazione su Gazzetta Ufficiale, non discende automaticamente *anche* che lo sapesse che, alla data del 19.09.2018, fosse ancora pendente nei suoi confronti quel procedimento sanzionatorio iniziato oramai due anni prima e che, pertanto, alla sua inerzia sarebbe conseguita l'adozione nei suoi confronti di un provvedimento sanzionatorio in forma tacita per effetto di una singolare conversione automatica dell'atto d'avvio del procedimento nell'atto conclusivo.

4.5. Ed, infatti, nel procedimento sanzionatorio, la legge 689/1981, richiamata dall'art. 166 d.lgs. 196/2003 *pro tempore* vigente e dunque valevole anche per i procedimenti sanzionatori in materia di trattamento dei dati personali, non prevede alcun onere per l'Autorità procedente di notificare al privato il provvedimento che conclude il procedimento mediante archiviazione: trattasi, infatti, di un provvedimento che – analogamente a quanto avviene in sede di indagini penali – non arreca alcuna lesione alla posizione della parte sottoposta all'azione amministrativa e che, pertanto, non è impugnabile; l'art. 18 della legge 689/1981 ne prevede, pertanto, la comunicazione, da parte dell'autorità che ha la competenza sanzionatoria, solamente all'autorità amministrativa che ha contestato l'infrazione, curato l'attività istruttoria, redigendo il relativo rapporto, ma non anche alla parte sottoposta al procedimento.

4.6. Conseguentemente, rispetto ai procedimenti sanzionatori, pur non sussistendo un obbligo per l'Amministrazione di concludere il procedimento entro



un termine predefinito, essendo sempre possibile l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione a meno che non siano spirati i termini di prescrizione quinquennale del credito dell'Amministrazione, lo scorrere del tempo senza che l'Amministrazione abbia provveduto fa sorgere l'affidamento affatto ragionevole del privato circa l'abbandono della pretesa punitiva da parte dell'Amministrazione.

4.7. Che si tratti di un affidamento ragionevole è confermato proprio da una pronuncia recente della Corte Costituzionale, la quale ha affermato che *“in materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità non solo, come evidenziato da questa Corte, impone la predeterminazione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti (sentenza n. 5 del 2021), ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale.*

4.8. *Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost.”* (cfr. C. Cost. 151/2021).



4.9. In ragione di quanto detto, non è corretto affermare che dalla conoscenza dell'esistenza del meccanismo di definizione semplificati dei procedimenti sanzionatori previsto dall'art. 18 del d.lgs. 101/2018 possa derivare, automaticamente, la conoscenza in capo allo [redacted] che egli fosse ancora sottoposto ad un procedimento sanzionatorio e, conseguentemente, che la sua inerzia abbia implicato l'adozione nei suoi confronti di un provvedimento sanzionatorio formatosi *per silentium* al 150° giorno dall'entrata in vigore del citato decreto legislativo.

4.10. Anzi, l'esistenza di notevole lasso di tempo intercorso dall'avvio del procedimento sanzionatorio e la data di entrata in vigore dell'art. 18 del d.lgs. 101/2018 (lasso di tempo che la Corte Costituzionale, pur demandando al legislatore la scelta di individuare il termine massimo di durata dei procedimenti sanzionatori, ha giudicato incompatibile ove eccessivo con i basilari principi della certezza delle situazioni giuridiche e dell'effettività del diritto di difesa), poteva portare ragionevolmente lo [redacted] ad escludere che egli fosse ancora sottoposto ad un procedimento sanzionatorio e, conseguentemente, deve indurre a ritenere che egli abbia ignorato l'adozione di un'ordinanza-ingiunzione per effetto del mancato pagamento della sanzione in misura ridotta e dell'omesso deposito delle memorie scritte nel termine perentorio imposto dalla norma di diritto transitorio.

5.1. Ciò posto, la deroga all'art. 22 della legge 689/1981 preveduta dall'art. 18, comma secondo, d.lgs. 101/2018 in ordine alla necessità che il provvedimento sanzionatorio formatosi tacitamente debba essere notificato al trasgressore, in tanto può ritenersi compatibile con il principio costituzionale (art. 24 Cost.) e convenzionale (art. 6 CEDU) dell'effettività della tutela giurisdizionale, in quanto non sottrae al cittadino sanzionato il diritto di insurgere contro il



provvedimento lesivo, il quale non può che decorrere dal momento della conoscenza effettiva del provvedimento sanzionatorio.

5.2. Questa conoscenza non può, invero, farsi decorrere dal momento della formazione *per silentium* del provvedimento sanzionatorio: questo momento, per le ragioni già dette, non può, infatti, coincidere con il momento in cui la parte ha avuto conoscenza effettiva del provvedimento lesivo, sulla base di un'impropria equazione tra conoscenza della regola generale ed astratta preveduta dall'art. 18 del d.lgs. 101/2018 e conoscenza dell'adozione, nel caso concreto, del singolo provvedimento sanzionatorio che dipende dall'esistenza dei presupposti fattuali, nel caso singolo, degli elementi individuati dalla norma generale.

5.3. Questo Giudice intende, quindi, seguire l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa secondo la quale *“ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione di un atto amministrativo per il quale non vi è stata la notifica o la comunicazione, occorre la piena conoscenza dello stesso da parte dell'interessato. Tale piena conoscenza ... non può ritenersi ... sulla base della prospettazione di mere presunzioni che non assurgono a dignità di prova. Infatti, ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione di un atto o provvedimento amministrativo, non può essere sufficiente la probabilità che l'interessato in un determinato momento abbia avuto cognizione dell'atto contro il quale ha prodotto ricorso, altrimenti risulterebbero violati i principi costituzionali stabiliti dagli art. 24 e 113 Cost., secondo cui tutti possono agire in giudizio contro gli atti della p.a. a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi”* (cfr. Cons. St., Sez. VI, 23.06.2008, n. 3150).

6.1.1. In considerazione di quanto sopra, il momento effettivo della conoscenza dell'adozione del provvedimento sanzionatorio non può che essere fatto



coincidere con quello della notifica della cartella di pagamento (avvenuta il 13.12.2019) in cui, per la prima volta, allo è stato segnalato che l'Autorità Garante per la Protezione dei dati Personali aveva inteso adottare un provvedimento sanzionatorio nei suoi confronti.

6.1.2. Non è emerso, infatti, che prima d'allora, lo avesse fatto un'istanza d'accesso agli atti e così avesse appreso che, alla data del 19.9.2018, fosse ancora pendente nei suoi confronti un procedimento sanzionatorio e che, pertanto, non avendo egli esercitato alcuna delle due facoltà previste dall'art. 18 del d.lgs. 101/2018 si fosse formato nei suoi confronti un provvedimento tacito.

6.2. Tanto premesso, il mancato rispetto del termine di trenta giorni nell'iniziativa processuale del trasgressore (la notifica dell'atto di citazione in opposizione a cartella di pagamento è del 21.1.2020, mentre la notifica della cartella di pagamento è avvenuta il 13.12.2019) è, poi, imputabile ad un errore scusabile della parte intimata, in quanto nella cartella di pagamento non era indicato il termine decadenziale di trenta giorni per opporsi al provvedimento sanzionatorio adottato dall'Autorità Garante e, rispetto a quest'ultimo, non veniva indicato neppure il momento in cui era venuto ad esistenza ed il suo contenuto: la cartella di pagamento si limita, infatti, a contenere un rinvio all'atto di contestazione dell'infrazione del lontano 2016 ed all'art. 18 del d.lgs. 101/2018 ovvero ad una disposizione di difficile interpretazione che costituisce un *novum* nel panorama normativo italiano (derogando alla legge generale sul procedimento amministrativo ed a quella sul procedimento amministrativo sanzionatorio che onerano l'Autorità di adottare provvedimenti espresi e motivati e di comunicarli personalmente al destinatario della sanzione) e che, rispetto alla previsione di cui al quinto comma dell'art. 18 per la quale non era praticabile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, è stata anche



oggetto di una sentenza di dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte del Giudice delle leggi con sentenza 260/2021.

6.3. In questo contesto, la mancata scelta del mezzo corretto per insorgere contro l'atto lesivo e, conseguentemente, il mancato rispetto del termine decadenziale costituiscono a ben guardare, un errore incolpevole della parte, chiamata a confrontarsi con una Pubblica Amministrazione che non soltanto ha violato l'art. 3, ultimo comma, l. 241/1990 (non indicando il termine di trenta giorni per proporre opposizione nel merito contro la sanzione amministrativa formatasi tacitamente grazie alla *fiction iuris* introdotta *ex abrupto* dall'art. 18 del d.lgs. 101/2018), ma lo ha fatto in presenza di un provvedimento sanzionatorio che è stato adottato in forza di una norma appena entrata in vigore che deroga a fondamentali principi della legge generale del procedimento amministrativo e di quella sui procedimenti amministrativi sanzionatori e che, solo ricorrendo ad una lettura costituzionalmente orientata laddove ciò è possibile, è sfuggita nella sua interezza (considerato il già richiamato parziale intervento demolitorio della Corte Costituzionale alla fine del 2021) ad un sindacato di illegittimità costituzionale.

7.1. Tanto premesso, è ora possibile entrare nel merito delle censure all'operato dell'Autorità Garante esaminando le ragioni fatte valere dovranno vanamente nel contraddittorio endoprocedimentale e richiamate nell'atto introduttivo di questo giudizio come motivi d'opposizione unitamente a quelli di censura della illegittimità della norma attributiva del potere di adozione di un provvedimento sanzionatorio *per silentium*.

7.2. A tal proposito si osserva come l'utilizzo dei dati personali da parte del titolare del trattamento ai fini di produrre elementi a sostegno della propria istanza di autotutela amministrativa proposta all'Autorità di Pubblica Sicurezza



che gli aveva irrogato una misura di prevenzione è scriminato dalla causa di giustificazione di cui all'art. 24, lett. f), in quanto pertinente alla tesi difensiva dello (e, cioè, che e non si sentissero minacciati o turbati dalla sua presenza, tanto che avevano frequentato abitualmente la palestra dove egli lavorava per un lungo lasso di tempo) e non eccedente tale finalità, in quanto i dati personali della e del sono stati portati a conoscenza, per quel fine, soltanto ai funzionari dell'Autorità di Pubblica Sicurezza (dunque una cerchia di soggetti estremamente ridotta, con competenze qualificate ed affidabili) che hanno esaminato l'istanza di autotutela per ragioni del loro ufficio.

7.3. Riguardo all'ambito applicativo della scriminante di cui all'art. 24 del codice della privacy anche al di là della sede giurisdizionale in senso stretto, questo giudice richiama ed aderisce all'orientamento della giurisprudenza di legittimità che opta per un'interpretazione estensiva e teleologicamente orientata delle cause di giustificazione di cui all'art. 24 (interpretazione, a ben guardare, del tutto coerentemente con la circostanza che non si tratta di norme incriminatrici o sanzionatorie come tali di stretta interpretazione).

7.4.1. Pertanto, *“l'ipotesi derogatoria di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 196/2003 che permette di prescindere dal consenso dell'interessato sussiste anche quando il trattamento dei dati, pur non riguardanti una parte del giudizio in cui la produzione viene eseguita, sia necessario, per far valere o difendere un diritto (Cass. 20 settembre 2013, n. 21612).*

7.4.2. *Unica condizione richiesta è che i dati medesimi siano trattati esclusivamente per tali finalità e per il periodo strettamente necessario al loro perseguimento (cfr. la sopra richiamata Cass., Sez. U., n. 3033/2011 nonché Cass. 11 luglio 2013, n. 17204 e Cass. 10 agosto 2013, n. 18443).*



7.4.3. *Quanto poi al concreto atteggiarsi del diritto di difesa, è stato ritenuto che la pertinenza dell'utilizzo rispetto alla tesi difensiva va verificata nei suoi termini astratti e con riguardo alla sua oggettiva inerenza alla finalità di addurre elementi atti a sostenerla e non alla sua concreta idoneità a provare la tesi stessa o avendo riguardo alla ammissibilità e rilevanza dello specifico mezzo istruttorio (v. la già citata Cass. n. 21612/2013).*

7.4.5. *Inoltre, il diritto di difesa non va considerato limitato alla pura e semplice sede processuale, estendendosi a tutte quelle attività dirette ad acquisire prove in essa utilizzabili, ancor prima che la controversia sia stata formalmente instaurata mediante citazione o ricorso (cfr. la già citata Cass. n. 27424/2014).” (cfr. Cass. Civ. 11322/2018).*

7.5. Ne consegue che, così come è stata ritenuta scriminata (con autorevole avallo della Suprema Corte di Cassazione) l'utilizzo di dati personali nell'ambito del procedimento disciplinare promosso dal datore di lavoro a carico di un lavoratore dipendente in quanto preordinata alla difesa del suo diritto a non essere sanzionato, a maggior ragione, deve essere ritenuta giustificata la divulgazione dei dati personali nell'ambito di un procedimento di autotutela amministrativa che lo ha sollecitato che l'Autorità Amministrativa avviasse prima di agire in giudizio nel pieno rispetto del principio oggi codificato all'art. 2-bis della legge 241/1990 (*I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*).

7.6. Ed, invero, sebbene la presentazione di un'istanza di autotutela non obblighi l'Autorità al riesame della vicenda amministrativa e ad iniziare un procedimento amministrativo di secondo grado teso all'eventuale conferma, modifica o annullamento del provvedimento emesso, la sua presentazione si iscrive nel solco del citato principio di collaborazione e buona fede della relazione ammi-



nistrativa tra privato ed Autorità e costituisce una fisiologica modalità di interlocuzione tra il cittadino e l'Amministrazione per la tutela dei propri diritti e dei propri interessi legittimi prima della fase patologica del contenzioso e con l'obiettivo di evitarla.

7.6. Laddove, poi, il provvedimento che si assume illegittimo è un provvedimento di carattere sanzionatorio, come è avvenuto nel caso di specie, l'istanza di autotutela è idonea a dare l'abbrivio ad un procedimento di secondo grado piuttosto semplice in cui occorre verificare soltanto la legittimità o meno della sanzione irrogata, atteso che non può per definizione sussistere alcun interesse pubblico alla permanenza di una sanzione ingiusta (che, come tale, è inidonea a conseguire le sue finalità general e special preventive) ed alcun contro-interesse giuridicamente qualificato dei privati antagonista a quello della parte sanzionata all'annullamento della sanzione *contra ius*.

7.7. In questi casi, pertanto, è sin troppo chiaro il nesso di strumentalità tra l'istanza di autotutela ed il futuro giudizio contenzioso che essa mira a prevenire – in una auspicabile logica deflattiva dell'accesso alla tutela giurisdizionale – o di cui costituisce, in caso di mancato esito favorevole del procedimento di autotutela, una fase amministrativa immediatamente antecedente.

8. In via alternativa, il trattamento dei dati personali degli accessi in palestra da parte dello nell'ambito dell'istanza di autotutela per la caducazione dell'ammonizione irrogatogli dal Questore, può essere scriminato dalla causa di giustificazione di cui all'art. 4 della legge. 689/1981, il cui *corpus* normativo è stato espressamente richiamato dall'art. 166 del codice del trattamento dei dati personali: l'espressione diritto deve essere, infatti, interpretata non in senso tecnico come diritto soggettivo, ma come ogni diritto, potestà, facoltà che l'ordinamento giuridico attribuisce ai suoi soggetti, tra cui evidentemente non



può che rientrare anche la facoltà di presentare istanze di autotutela all'Autorità amministrativa; queste ultime, evidentemente, devono essere supportate da elementi pregnanti affinché la Pubblica Amministrazione sia indotta ad una riedizione del potere amministrativo e, dunque, se del caso, anche da dati personali riferibili a terze persone, laddove l'utilizzo di questi dati sia proporzionato e pertinente rispetto ai fatti posti alla base del provvedimento di cui si chiede l'annullamento in sede di autotutela amministrativa.

9. Conseguentemente, l'ordinanza-ingiunzione formatasi per silenzio in forza dell'art. 18 del d.lgs. 101/2018 deve essere annullata (in questo senso deve essere interpretata la domanda dell'opponente con cui egli si duole dell'ingiustizia del provvedimento sanzionatorio e domanda di "*accertare l'infondatezza delle contestazioni di cui al verbale n. 1/2016 dd. 04.01.2016*", cfr. memoria ex art. 183, sesto comma, n. 1) cod. proc. civ.) e deve essere accertata l'insussistenza del diritto del concessionario per la riscossione di agire esecutivamente per il titolo indicato nella cartella di pagamento.

10. L'assoluta novità della questione giustifica, ex art. 92 cod. proc. civ., l'integrale compensazione delle spese legali.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

- annulla l'ordinanza ingiunzione tacita formatasi per effetto della conversione in sanzione dell'atto di contestazione del 4.1.2016 (notificato il 14.4.2016) ex art. 18 d.lgs. 101/2018 di cui alla cartella di pagamento notificata ad Antonio il 13.12.2019 dichiarando l'insussistenza del diritto del concessionario per la riscossione di agire nei suoi confronti in forza di questo titolo e l'inesistenza del credito del Garante per la Prote-



zione dei Dati Personali;

- compensa integralmente le spese legali.

Così deciso. Verona, 26/04/2022

Il Giudice

Attilio Burti

