



[Sentenza n. 260 del 2021](#)

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Emanuela Navarretta
decisione del 23 novembre 2021, deposito del 28 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ordinanza n. [28 del 2021](#)

parole chiave:

PRESCRIZIONE – SANZIONI AMMINISTRATIVE – PROTEZIONE DEI DATI
PERSONALI – GDPR

disposizione impugnata:

- art. 18, comma 5, del decreto legislativo [10 agosto 2018, n. 101](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3 e 76 della [Costituzione](#).

dispositivo:

illegittimità costituzionale; non fondatezza

Il Giudice delle leggi si è pronunciato sulla legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, con cui il legislatore italiano ha dato attuazione al Regolamento (UE) 2016/679 in materia di protezione di dati personali (c.d. GDPR). In particolare, la disposizione censurata ha introdotto **un'ipotesi di interruzione *ex lege* del termine di prescrizione, con decorrenza dall'entrata in vigore del decreto stesso**, per quei procedimenti sanzionatori che, alla data di applicazione del GDPR, risultino avviati ma non ancora definiti con l'adozione di un'ordinanza-ingiunzione.

Secondo il rimettente Tribunale ordinario di Verona, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il dettato costituzionale sotto un duplice profilo. Anzitutto, si lamenta un **eccesso di delega**, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che la legge n. 163 del 2017 – la Legge di delegazione europea 2016-2017, avente ad oggetto anche l'attuazione del GDPR – non avrebbe contemplato alcuna previsione sull'introduzione di disposizioni volte a procrastinare i tempi della prescrizione di sanzioni contestate dall'amministrazione prima dell'applicazione del GDPR.

In secondo luogo, viene prospettata una violazione dell'art. 3 Cost., per plurime ragioni. Innanzitutto, per l'**irragionevole disparità di trattamento** rispetto agli illeciti il cui termine di prescrizione sia maturato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018, rispetto a quelli commessi prima dell'applicazione del GDPR e non ancora contestati dal Garante Privacy e, infine, rispetto a quelli commessi sotto la vigenza del medesimo Regolamento eurounitario. Per tutti gli illeciti citati vale il termine di prescrizione quinquennale, ma solo nell'ipotesi censurata la decorrenza partirebbe con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 101 del 2018. Il contrasto con l'art. 3 Cost. si realizzerebbe, inoltre, anche per la **lesione dell'affidamento sull'estinzione del diritto** determinata da una misura avente una portata

essenzialmente retroattiva. Infine, il giudice *a quo* evidenzia come la prescrizione sia uno strumento per **assicurare il diritto di difendersi in giudizio** da parte dell'obbligato, dal momento che, decorso un lasso di tempo eccessivo dal fatto da cui deriva il diritto, può risultare difficile individuare i mezzi di prova a sostegno delle proprie tesi difensive; una considerazione che determinerebbe, ad avviso del rimettente, un'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Rispetto al merito delle questioni, la Corte costituzionale dichiara anzitutto la non fondatezza della questione sollevata in relazione all'art. 76 Cost. Difatti, **la citata legge n. 163 del 2017 ha conferito al Governo un ampio mandato per coordinare le disposizioni nazionali vigenti in materia di protezione dei dati personali con il GDPR**. Inoltre, secondo costante giurisprudenza costituzionale, al legislatore delegato possono essere riconosciuti ampi margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, purché ne sia rispettata la *ratio* e le misure introdotte siano coerenti con il quadro complessivo di riferimento. Questo specie nelle ipotesi in cui si tratti di adeguare la normativa nazionale a fonti sovranazionali nell'ambito di una materia complessa, quale può ritenersi quella della protezione dei dati personali.

Nel passare alle questioni concernenti l'art. 3 Cost., la Corte effettua preliminarmente una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, evidenziando che i procedimenti sanzionatori in esame, in virtù di quanto disposto dal Codice privacy, sono regolati dalla legge n. 689 del 1981 e si articolano in due fasi: la prima è quella dell'acquisizione degli elementi istruttori (che si può chiudere con la contestazione immediata o con la notifica degli estremi della violazione); la seconda è la fase decisoria, preordinata all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione o del provvedimento di archiviazione. Rispetto a quest'ultima fase, l'Amministrazione non deve rispettare alcun termine particolare, se non quello quinquennale di prescrizione (come previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981). Nell'ambito di tale disciplina, si è inserita la previsione transitoria dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, che, **prevedendo un'interruzione automatica del termine di prescrizione, ha reso, per legge, essenzialmente irrilevante il tempo trascorso fra la notifica della contestazione dell'illecito e l'entrata in vigore dello stesso decreto**.

A tal riguardo, richiamando la propria recente sentenza n. 151 del 2021, la Corte evidenzia come l'ampiezza del termine di prescrizione «di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rend[er]e idoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione» (par. 10 del *Cons. dir.*).

Alla luce di tali considerazioni, il Giudice delle leggi ritiene che la disciplina censurata **violò il principio di ragionevolezza e il canone di proporzionalità**, non ravvisandosi, «a sostegno della disposizione censurata, alcun motivo idoneo a giustificare un livello tanto intenso di compressione della posizione del privato» (par. 11 del *Cons. dir.*). Questo perché, se – come si sostiene – la *ratio* della procedura semplificata prevista dalla disciplina in esame risiede nell'esigenza di far fronte al sovraccarico di oneri amministrativi derivanti dall'entrata in vigore del GDPR, **l'interruzione della prescrizione si configura come un'ulteriore non giustificata prerogativa dell'amministrazione**. Per perseguire il fine citato, il legislatore avrebbe potuto individuare uno strumento più idoneo, che comportasse un sacrificio minore per i privati, senza violare, così, il principio di proporzionalità.

A fondamento di tale ricostruzione, la Corte evidenzia come le ipotesi che nella disciplina civilistica – richiamata dalla legge n. 689 del 1981 – determinano l'interruzione della prescrizione esprimano una *ratio* essenzialmente antitetica rispetto a quella di cui all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018. Anzitutto, come ipotesi generale di interruzione, vi è la realizzazione di atti di esercizio del diritto da parte del suo titolare; al contrario, il presupposto dell'interruzione della prescrizione prevista dalla disposizione censurata consiste proprio nell'inerzia da parte del Garante privacy, che non si è attivato per portare a compimento il procedimento amministrativo. In secondo luogo, la disciplina civilistica prevede, quale ulteriore ipotesi di interruzione, quegli atti e quei comportamenti univoci di riconoscimento del diritto, provenienti dalla parte contro cui il diritto può essere fatto valere; nell'ipotesi in esame, invece, non c'è alcun segno di riconoscimento del diritto dell'amministrazione da parte del privato, il cui obbligo al pagamento della sanzione non è stato ancora accertato.

