

TRIBUNALE DI MILANO

CFD

SEZIONE PRIMA CIVILE

Dott.ssa Martina Flamini

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

R.G. 51549/2013

Milano, 23 DIC/2013

Udienza del 16 gennaio 2014



IL CANCELLIERE

Comparsa di costituzione e risposta

Per il Garante per la protezione dei dati personali in persona del rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano nei cui Uffici in Milano via Freguglia 1, domicilia

Nella causa promossa da

Paolo Ranieri rappresentato e difeso dagli Avvocati Giuseppe Enrico Berti e Andrea Edgardo Ginosa, presso i quali è domiciliato in Milano Viale Majno 17/A

Il sig. Paolo Ranieri con ricorso depositato il 5 luglio 2013, ha presentato ricorso in opposizione *ex artt.* 152 del D. lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e del D. lgs. n. 150/2011 dinnanzi al Tribunale di Milano nei confronti dell'ordinanza-ingiunzione n. 106 del 7 marzo 2013 con la quale il Garante per la protezione dei dati personali (d'ora in avanti "Garante") gli ha ordinato e ingiunto il pagamento della somma di euro 6.4000 (seimilaquattrocento/00) a titolo di sanzione amministrativa in base degli artt. 161, in relazione all'art 13, e 162, comma 2-*bis*, in relazione all'art. 130, del Codice. Con il presente atto si costituisce in giudizio il garante per la protezione dei dati personali, come sopra rappresentato e difeso che rileva quanto segue in

FATTO E DIRITTO

1) Con messaggio di posta elettronica del 24 marzo 2010, l'avv. Bernardo Lopez segnalava all'Autorità di aver ricevuto, tramite *e-mail*, una comunicazione di propaganda politica – segnatamente l'invito ad un incontro organizzato, in vista delle elezioni regionali, dal Movimento 5 Stelle a Milano - proveniente dall'indirizzo 5stelle.lombardia@tiscali.it., senza che egli avesse autorizzato il mittente al trattamento dei propri dati personali.

A seguito di tale segnalazione, il Garante - con nota del 26 marzo 2010 - chiedeva al Movimento 5 Stelle Lombardia ogni elemento ed informazione utile alla valutazione del caso segnalato, ricordando i propri provvedimenti in materia di propaganda elettorale.

Il Movimento 5 Stelle Lombardia replicava, in data 1 aprile 2010, negando di avere mai inviato comunicazioni di propaganda politica **senza il previo consenso dei destinatari** da uno degli indirizzi di posta elettronica ufficiali. Si chiedevano comunque gli estremi del messaggio contestato, onde fornire più circostanziata relazione.

Il Dipartimento comunicazioni e reti telematiche del Garante trasmetteva dunque il *file* contenente la segnalazione pervenuta all'Autorità (8 aprile 2010).

Con messaggio di posta elettronica del 14 aprile 2010, il sig. Vito Crimi, candidato presidente in Lombardia per il Movimento 5 stelle, ribadiva che detto movimento non aveva mai effettuato propaganda elettorale a mezzo mail né nei confronti dell'avv. Bernardo Lopez né di altri senza l'acquisizione del preventivo consenso. Il sig. Crimi, inoltre, elencava gli indirizzi di posta elettronica direttamente riconducibili al suo

1. *Consenso ed informativa.*

1.1. *L'informativa*

La difesa del sig. Ranieri si basa su una lettura errata dei provvedimenti generali adottati del Garante.

In primo luogo, il ricorrente assume che la reperibilità dell'indirizzo e-mail del segnalante su un sito internet escluda per do stesso l'obbligo di informativa. Tale prospettazione è smentita dallo stesso provvedimento del 12 febbraio 2004, citato nel ricorso (Privacy e Propaganda elettorale-Decalogo elettorale - *docweb* 634369), il quale stabilisce anzitutto che: "**Chi effettua attività di propaganda elettorale, anche se utilizza dati pubblici nel senso proprio del termine, deve fornire agli interessati la prevista informativa**" (punto 7). Dopo aver previsto la possibilità di una informativa semplificata, si precisa che essa "**deve essere inserita nel materiale di propaganda caratterizzato da lettere o da messaggi di pasta elettronica**". (*all.* 4).

Tali disposizioni sono state confermate anche nel successivo Provvedimento del 7 settembre 2005 (Provvedimento elettorale: il 'decalogo' del Garante - 7 settembre 2005 [*doc. web* 1165613]- *all.* 5), al punto numero 6: "**Qualora gli interessati siano invece contattati mediante lettere cartacee, messaggi per posta elettronica o missive e plichi contenenti più documenti anche di dimensioni ridotte, l'informativa — secondo la predetta formula semplificata- potrà essere inserita nella lettera, nel messaggio, nella missiva o plico, anziché essere inviata all'atto della registrazione dei data**".

Nel ricorso si legge anche che "***è da evidenziare che il sig. Ranieri, considerato che messaggio inviato era al quanto conciso, non ha potuto effettuare l'informativa ai sensi dell'art. 13 del codice Privacy***" (pag. 3). E evidente che l'argomentazione è assolutamente contraddittoria e non condivisibile: **non vi è alcuna giustificazione — data la natura del mezzo di comunicazione utilizzato — per l'omissione dell'informativa.** Anzi, proprio l'utilizzo dell'e-mail avrebbe consentito di adempiere agli obblighi di legge, non sussistendo evidentemente limiti legati alle dimensioni del messaggio. In questo senso, basta ricordare che l'esonero dall'obbligo di informativa è previsto, nei due provvedimenti poc'anzi citati, solo per l'invio di materiale propagandistico di *dimensioni ridotte* con espressa esclusione, data l'oggettiva diversità, di lettere e messaggi di posta elettronica.

movimento politico, tra i quali non figurava quello da cui era stato spedito il messaggio all'avv. Lopez: respingeva, dunque, "ogni accusa e addebito".

A seguito di ulteriore attività istruttoria, l'indirizzo da cui era stata inviata *re-mail* all'avv. Lopez risultava riferibile all'odierno ricorrente.

Il Garante pertanto invitava con propria nota dell'8 luglio 2010 il Sig. Ranieri a far pervenire ogni elemento ed informazione utile alla valutazione del caso,. Essendo rimasta senza esito, la richiesta veniva reiterata.

Con nota trasmessa al Garante in data 16 settembre 2010 (all. 1), il sig. Ranieri riconosceva di avere inviato la e-mail contestata ("*effettivamente ho mandato la mail che tanto ha fatto soffrire l'avvocato Lopez, e chissà quanti altri*") ed esponeva le sue ragioni. In particolare, ohm a considerazioni più generali di carattere etico-politico, l'odierno appellante affermava: 1) che la sua coscienza lo spingeva ad opporsi al concetto di privacy; 2) di non riconoscere il Garante come Autorità.

Il Dipartimento attività ispettive e sanzioni del Garante adottava dunque un verbale di contestazione di violazione amministrativa (n. 26247/67795), regolarmente notificato, nei confronti del sig. Ranieri (all. 2), in relazione: a) agli artt. 13 e 161 del Codice, per aver effettuato un trattamento di dati personali senza fornire la prevista informativa nei modi e nei termini di cui all'art. 13; b) agli artt. 23, 130, 167, 162, comma 2-bis, del Codice per aver effettuato un trattamento di dati personali senza aver acquisito il consenso dell'interessato.

Il sig. Ranieri presentava, dunque, uno scritto difensivo in cui proponeva le medesime osservazioni contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio (all. 3)

Con provvedimento n. 106 del 7 marzo 2013, il Garante - ritenuto che le argomentazioni addotte dal sig. Ranieri non risultassero idonee ad escluderne la responsabilità - emanava la già citata ordinanza-ingiunzione, notificata il successivo 7 giugno.

I motivi di censura

Il sig. Ranieri ha proposto opposizione avverso il citato provvedimento dinnanzi al Tribunale ordinario di Milano, formulando i seguenti motivi di doglianza:

I. Esercizio di un diritto nel rispetto della normativa vigente. Il ricorrente osserva che, nel caso in esame, entrano in contrasto due interessi primari del nostro ordinamento: il diritto di ogni cittadino di effettuare propaganda politica e il diritto alla protezione dei dati personali. II. sig. Ranieri assume di aver agito nei limiti legali stabiliti per l'esercizio del

primo diritto citato: a sostegno di questa tesi richiama alcuni provvedimenti dello stesso Garante, nel quale si sarebbe stabilito che i sostenitori di un partito possano prescindere dagli obblighi di informativa e dal consenso degli interessati se: "1) *i dati siano raccolti direttamente da pubblici registi, elenchi, atti, o altri documenti conoscibili da chiunque senza contattare gli interessati, oppure 2) il materiale propagandistico sia di dimensioni ridotte che, a differenza di una lettera o di un messaggio di posta elettronica, non renda possibile inserire un'idonea informativa anche sintetica*".

2. *Nullità dell'ordinanza per vizio di notificazione.* Il ricorrente sostiene che, avendo eletto domicilio con la memoria difensiva presso lo studio del proprio avvocato, la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione alla sua residenza sia nulla e che tale nullità si trasmetta al provvedimento.

3. *Irragionevolezza della scelta del Garante di agire con maggiore incisività nei confronti delle e-mail.* Il ricorrente osserva che il Garante ha scelto di agire con maggiore incisività nei confronti delle e-mail, data la natura gratuita del menzionato strumento di comunicazione. Ciò avrebbe senso, secondo la prospettazione del sig. Ranieri, solo in campo commerciale e, di converso, risulterebbe ingiustificato nel caso di propaganda elettorale. Quest'ultima, infatti, risulta essere in generale particolarmente onerosa e ciò comporta una grave ed inaccettabile disparità di trattamento tra i candidati che dispongono di contributi elettorali pregressi e quelli che, invece, non dispongono di tali mezzi. Ciò sarebbe tanto più vero per quei movimenti, come quello di cui il ricorrente è sostenitore, che hanno scelto di rifiutare tali contributi e per i quali, dunque, la scelta di strumenti non onerosi di propaganda è obbligata e coerente.

4. *Sul quantum debeat.* Il sig. Ranieri ritiene l'ammontare della sanzione irrogata "palesamente sproporzionata in relazione ai fatti sopraesposti.

Il ricorrente chiede pertanto al Tribunale adito:

- di dichiarare nulla/ annullare/ revocare l'ordinanza-ingiunzione n. 106 del 7 marzo 2013;
- in subordine, di ridurre l'importo dell'ordinanza (*rectius*, della sanzione irrogata);
- in via preliminare, di sospendere la menzionata ordinanza (*rectius*, l'efficacia esecutiva della menzionata ordinanza).

Con vittoria di spese legali.

Con decreto del 2 ottobre 2013, il giudice designato, dott.ssa Martina Flamini, della Prima sezione civile, rigettata la richiesta di sospensione, ha fissato l'udienza di comparizione delle parti per il giorno 16 gennaio 2014, alle ore 9.30.

Le prescrizioni contenute nel Provvedimento del Garante del 2005 sono state, peraltro, espressamente richiamate nel Provvedimento dell'11 febbraio 2010 (Misure di propaganda elettorale-esonero dall'informativa- il febbraio 2010- doc. web n. 1694531 all. 6).

1.2. Consenso

In riferimento al profilo del mancato consenso, occorre fare riferimento al già citato Provvedimento del 12 febbraio 2004, il cui seguente passaggio si riporta integralmente in quanto idoneo a dissipare ogni perplessità interpretativa:

"e) indirizzi di posta elettronica.

Gli indirizzi di posta elettronica recano dati personali che non rientrano tra le fonti "pubbliche" liberamente accessibili da chiunque e sono utilizzabili solo sulla base di un libero consenso.

Il consenso è necessario anche quando gli indirizzi o altri dati personali:

*sono ricavati da pagine web;
(omissis)*

La circostanza che gli indirizzi di posta elettronica possano essere reperiti con una certa facilità in Internet non comporta il diritto di utilizzarli liberamente per inviare messaggi di qualunque genere."

Analogamente, il successivo Provvedimento generale 7 settembre 2005:

C) Particolari modalità di comunicazione

In base alla disciplina di origine comunitaria vincolante per il legislatore nazionale, alcune particolari modalità di comunicazione richiedono il consenso specifico di abbonati a servizi di comunicazione elettronica, compresi gli abbonati a servizi di telefonia mobile e gli utilizzatori di schede di traffico prepagato (invio di fax, di messaggi tipo Sms o Mms; chiamate telefoniche preregistrate; messaggi di posta elettronica).

*Il consenso, che anche in questo caso può essere acquisito un tantum, deve comunque precedere la chiamata o il messaggio e deve essere raccolto sulla base di formule chiare che specifichino espressamente la finalità di **propaganda** politica o elettorale. Non è possibile ricorrere a modalità di silenzio-assenso.*

Senza un preventivo consenso informativo non è lecito l'invio di messaggi, newsletter e di altro materiale di propaganda quando si utilizzano:

o (omissis)

dati pubblicati su siti web per specifiche finalità di informazione aziendale, comunicazione commerciale o attività istituzionale od associativa;

I passaggi sottolineati dimostrano l'infondatezza dell'opposizione proposta: per l'invio del messaggio di pasta elettronica di propaganda elettorale era necessario il consenso dell'interessato, a ciò non potendosi opporre la facile reperibilità dell'indirizzo *e-mail* del segnalante.

E smentita dunque l'affermazione del ricorrente secondo cui "*risulta arduo se non impossibile comprendere la doglianza di chi abbia ricevuto la e-mail non gradita ma che allo stesso tempo abbia reso pubblica, tramite un'affissione in rete, una propria casella di posta elettronica*" (pag. 4).

2. Sulla notificazione.

La tesi sostenuta da controparte è priva di pregio, per tre motivi che verranno esposti di seguito: in primo luogo, la notificazione dell'impugnata ordinanza-ingiunzione non nulla; in secondo luogo, anche ove si ritenesse che lo fosse, la nullità risulterebbe sanata dalla impugnazione del provvedimento; infine, in ogni caso, la nullità della notificazione non comporta certamente la nullità dell'atto notificando, come inopinatamente sostenuto dal ricorrente.

2.1. **La notificazione non è nulla.** L'art. 170 del codice di procedura civile pone l'obbligo di effettuare tutte le notificazioni e le comunicazioni al procuratore della parte, dopo la costituzione in giudizio. Prima della litispendenza, dunque, vige il criterio di alternatività, secondo) quanto disposto dall'art. 139 c.p.c. (in questo senso, v. Cass. Civ., sez. I, 21/12/1991, n. 13849, secondo) cui tale criterio "opera in ipotesi di domicilio speciale eletto a norma dell'art. 47 c. c. nel senso che il notificante pm) scegliere tra il domicilio eletto e gli altri luoghi indicati dall'art. 119 C. p.

2.2 L'eventuale nullità è sanata dalla impugnazione dell'atto.

La Corte di Cassazione ha affermato che la notifica costituisce per l'ordinanzaingunzione un requisito estrinseco di efficacia, che è sostituibile dalla piena conoscenza di fatto da parte dell'interessato, legittimato a impugnarlo a prescindere dall'avvenuta notifica. (così Cass. Civ., sez. 1, 28 marzo 1996, n. 2852).

Pertanto è lo stesso ricorso presentato dal sig. Ranieri ad escludere la nullità della notifica.

A tale conclusione può giungersi anche ricorrendo alle norme dettate dal codice di procedura civile, applicabile in tema di sanzioni amministrative, giusta quanto disposto dall'articolo 18 della l. n. 689/1981 che stabilisce che la notificazione è effettuata nelle forme stabilite dall'art. 14 della medesima legge. Tale ultima disposizione, richiamandosi alle norme del codice di rito civile, rende applicabile l'art. 156, ultimo comma, c.p.c., che può riferirsi alla notificazione secondo quanto disposto dal successivo art. 160: *la nullità non può mai essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato: nel caso di specie, la*

possibilità per il destinatario di impugnano (v., in questo senso, *Cass. Civ.*, sez. I, 21 luglio 2006, n. 1.68; *Cass. Civ.*, sez. lav., 19 agosto 2005, n. 17504; *Cass. Civ.*, sez. 1, 22 febbraio 1992, n. 2184).

2.3 La nullità della notificazione non si trasmette all'atto notificato. Infine, si rileva *che la nullità* della notifica non sarebbe certamente idonea a cagionare la nullità dell'atto oggi impugnato. Ciò vale in generale e, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, anche con specifico riferimento al tema delle sanzioni *amministrative*: la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione non costituisce un elemento intrinseco, integrante la stessa, né - in assenza di alcuna disposizione in tal senso rinvenibile nella legge n. 689 del 1981 - una condizione di validità della medesima, bensì un mero adempimento di carattere estrinseco che, come per la generalità degli atti amministrativi, è finalizzato a renderlo noto ai destinatari, agli effetti della relativa efficacia e a quelli dell'impugnabilità. Ne consegue che l'omissione o l'invalidità della notificazione non comportano l'inesistenza del provvedimento impugnato (*Cass. Civ.*, sez. 11, 5 giugno 2006, n. 13207).

L'eventuale nullità della notificazione, in ipotesi non sanata dall'impugnazione del provvedimento, comporterebbe solo l'obbligo di una rinnovazione della notificazione, da eseguirsi nei termini di prescrizione stabiliti dalla legge per l'esazione del credito derivante da ordinanze-ingiunzioni.

Rinnovazione della cui utilità, tuttavia, è lecito dubitare dal momento che il giudizio di opposizione, come già si è sottolineato, è stato ritualmente instaurato dal ricorrente.

3 Irragionevolezza della scelta del Garante di agire con maggiore incisività nei confronti delle e-mail. La censura risulta essere particolarmente generica.

Secondo quanto pare di capire dalle osservazioni svolte nel ricorso, si contesta la legittimità dei già citati provvedimenti generali del Garante. Essi, tuttavia, non costituiscono oggetto del presente giudizio né risultano essere stati impugnati.

Più in generale, il problema del finanziamento dei partiti e, in particolare, delle disparità che esistono, vigente l'attuale normativa, tra partiti che hanno già contributi pregressi e partiti di nuova formazione esiste ed è meritevole della massima attenzione. Non si tratta, tuttavia, di questioni a cui deve dare risposta l'Autorità oggi evocata in giudizio, né di istanze, pur astrattamente legittime, che comportino deroghe alle tutele approntate dalla legge a protezione dei dati personali.

4. Sull'entità della sanzione. La censura del ricorrente risulta incomprensibile: questa Autorità, rilevata la sussistenza dei due illeciti, ha in primo luogo quantificato la sanzione nel minimo edittale consentito dalla legge (seimila euro per la violazione di cui all'art. 161 e diecimila euro per quella di cui all'art. 162, comma 2-bis del Codice). In secondo luogo, ha

ritenuto di applicare la diminuzione ai due quinti, prevista dall'art. 164-bis, per i casi di minore gravità. L'applicazione di tale ultima disposizione, peraltro, era stata richiesta nello scritto difensivo che il sig. Ranieri ha presentato a questa Autorità, a seguito dell'adozione del verbale di contestazione di violazione amministrativa.

Pertanto, il Garante - valutate le circostanze del caso concreto - ha applicato al sig. Ranieri il minimo della sanzione complessivamente consentita dalla legge. irrogando il minimo edittale per entrambi gli illeciti e poi riducendolo nella misura prevista dal Codice.

La richiesta di sospensione

La richiesta è stata rigettata, *"atteso che parte ricorrente non ha allegato la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 5 del D. lgs. 150/2011"*.

Nel concordare con la decisione del Tribunale adito, si rappresenta che nella specie non solo difetta il *fumus* del buon diritto dell'opponente ma, come evidenziato dalle osservazioni che precedono, sussiste la dimostrazione del contrario.

Deve poi essere ulteriormente rilevato che il ricorrente non ha allegato alcun concreto motivo integrante (anche in via di mera prospettazione) il pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile, presupposto indefettibile per l'accoglimento della richiesta sospensiva.

E' peraltro noto come autorevole giurisprudenza di questa Sezione si sia già espressa in modo favorevole alle ragioni dell'Autorità sopra elencate.

Per quanto sopra esposto il Garante per la Protezione dei Dati Personali rassegna le seguenti

Conclusioni

“Voglia l'Ill.mo Giudice adito, *contrariis reiectis*, confermato il rigetto della richiesta di sospensione, respingere l'opposizione proposta dal sig. Paolo Ranieri perché infondata in fatto e diritto.

Con vittoria di spese, come per legge.

Milano 19 dicembre 2013

Maria Camilla Bove

Avvocato dello Stato

