



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PASQUALE D'ASCOLA	- Primo Presidente -
Dott. RAFFAELE G.A. FRASCA	- Presidente Sez. -
Dott. MASSIMO FERRO	- Presidente Sez. -
Dott. ENZO VINCENTI	- Presidente Sez. -
Dott. LAURA TRICOMI	- Consigliere -
Dott. CARLA PONTERIO	- Consigliere -
Dott. FABRIZIO AMENDOLA	- Consigliere -
Dott. ANTONIO SCARPA	- Consigliere -
Dott. MAURO CRISCUOLO	- Rel. Consigliere -

Oggetto

*RIC.CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI SPECIALI
(CONS. DI STATO
ETC.)

Ud. 24/02/2026 -
CC

R.G.N. 7848/2024

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 7848-2024 proposto da:

AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO,
rappresentata e difesa dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO;

- *ricorrente* -

contro



28601 adottato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con cui si addebitava loro di aver posto in essere una pratica commerciale scorretta, in violazione degli articoli 21 e 22, commi 1 e 2, del Codice del consumo, per aver fornito informazioni ingannevoli e/o carenti sulla raccolta e trattamento dei dati degli utenti che richiedono un preventivo assicurativo relativo a polizze RC auto tramite APP [REDACTED] e sulle modalità di preventivazione, vietandone la diffusione o continuazione, ed irrogando una sanzione pecuniaria pari a euro 2.000.000,00.

L'AGCM, all'esito di una denuncia dell'Associazione nazionale agenti professionisti di assicurazione rete impresagenzia ([REDACTED] accertò, ai sensi degli articoli 20, 21 e 22, commi 1 e 2, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, la scorrettezza delle condotte poste in essere dalle società ritenendo che la loro condotta avesse natura ingannevole e/o omissiva, in quanto caratterizzata da "assenza di indicazioni sul trasferimento di dati del cliente, che richiede un preventivo per una polizza RC Auto via APP [REDACTED] dalla Compagnia assicurativa alla stessa [REDACTED] la quale ne [avrebbe fatto] un uso commerciale", come pure dall'assenza di indicazioni circa "i criteri, i parametri di riferimento e le procedure di scelta" sulla cui base "[REDACTED] e [REDACTED] propon[evano] il preventivo RC Auto definito «migliore»".

All'esito del procedimento era emesso il provvedimento n. 28601 del 9 marzo 2021 con il quale l'Autorità riteneva che: A) *in relazione alla Condotta A, che [REDACTED] e [REDACTED] "nell'esercizio dell'attività di collocamento di servizi assicurativi per conto delle compagnie con le quali hanno concluso contratti di distribuzione*



delle polizze RC Auto, [hanno ricevuto], senza che il consumatore ne sia adeguatamente informato, flussi di informazioni attinenti ai dati dell'utente che richiede il preventivo. Il processo di condivisione di tali informazioni tra le società del Gruppo [redacted] e le Compagnie/Intermediari di assicurazione [è avvenuto] senza che i potenziali aderenti ai preventivi delle polizze proposte [venissero] adeguatamente informati sulla raccolta e sul modo con cui i loro dati vengono utilizzati dalle società interessate, anche a fini commerciali"; B) in relazione alla Condotta B, che [redacted] e [redacted] non avrebbero fornito indicazioni chiare sulle modalità, sulle procedure e sui parametri di riferimento e di selezione del preventivo RC Auto proposto.

Per l'effetto irrogava la sanzione amministrativa pecuniaria di due milioni di euro, oltre al divieto di diffusione o continuazione delle condotte illecite in questione.

Il TAR rigettò il ricorso delle società ritenendo che dovevano considerarsi puntualmente confermate le condotte illecite per come adeguatamente descritte e comprovate negli atti istruttori della procedura svolta dall'Autorità e, che per quanto rileva in questa sede, andava escluso l'indispensabile coinvolgimento nell'attività repressiva sanzionatoria di AGCM dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, poiché nella specie "il collegamento con l'informativa sulla privacy è solo incidentale e non è dirimente al fine di giudicare della legittimità dei comportamenti contestati.

La sentenza venne appellata sulla base di cinque motivi, e nella resistenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di [redacted] e del Garante per la protezione dei dati personali, il



Consiglio di Stato, con la sentenza n. 497 del 2024, ha accolto l'appello annullando l'atto impugnato, ritenendo risolutivo ai fini dell'accoglimento il terzo motivo di gravame, con il quale le società lamentavano l'errore di diritto, rappresentato dalla violazione delle competenze e delle prerogative del Garante per la protezione dei dati personali, nonché dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa e di leale collaborazione.

La sentenza evidenziava che le condotte anti-consumeristiche contestate alle due società si sostanziavano nell'assenza di informativa circa la gestione, la conservazione e il trasferimento dei dati dei clienti dalle compagnie assicurative partner a [REDACTED] la quale quindi ne ha potuto fare un uso commerciale, nonché nell'assenza di indicazioni sulle modalità, sulle procedure, sui parametri di riferimento e di selezione del preventivo RC Auto proposto ai clienti.

In pratica, si provvedeva alla predisposizione di preventivi di polizze RC auto attraverso la App di [REDACTED] con la messa a disposizione di un servizio per la particolare utenza composta dai clienti titolari di un contratto di "[REDACTED] Family" o "[REDACTED] Viacard", grazie al quale, attraverso alcune fasi guidate, il cliente poteva decidere di aderire alla polizza preventivata, nonché alla preventivazione, la sottoscrizione e il pagamento dei premi della polizza assicurativa RC Auto, sempre tramite la medesima APP.

La contestazione mossa ineriva alla circostanza che il consumatore, nel corso dell'intera procedura digitale, sebbene tramite l'APP [REDACTED] procedesse all'adempimento degli obblighi informativi privacy e ai fini del rispetto della regolazione IVASS, non era informato in merito alla raccolta e all'utilizzo a fini



commerciali dei suoi dati, che [REDACTED] otteneva dalle compagnie assicurative in fase di preventivo.

L'utente, era edotto di tale acquisizione di dati soltanto all'interno della c.d. informativa privacy, ma era stato dimostrato che le società appellanti e le Compagnie di assicurazioni partner condividevano un data base dedicato per la gestione e l'acquisizione dei dati assicurativi, separato rispetto alla piattaforma attraverso la quale [REDACTED] gestiva i dati degli utenti titolari dei dispositivi per i servizi di pagamento in mobilità, che venivano conservati per le finalità connesse alla valutazione del rischio, alla definizione del preventivo economico e al miglioramento del servizio e venivano trattati sino alla soddisfazione della richiesta del cliente e per il periodo prescrizione applicabile. Inoltre, nel caso di mancato perfezionamento del contratto assicurativo all'atto della ricezione del preventivo, i dati dei clienti venivano conservati per un periodo di 15 giorni, mentre per finalità di marketing i dati erano mantenuti per i 13 mesi successivi alla cessazione del rapporto, salva la previa opposizione espressa.

Risultava, quindi, una condivisione di dati e lo scambio di informazioni era garantito attraverso accordi commerciali con due principali società di intermediazione assicurativa partner, introducendo una pratica che aveva riscosso un successo sia sotto il profilo del numero delle polizze RC auto stipulate con detto meccanismo sia sotto il profilo del fatturato ricavato.

Siffatte condotte davano evidenza del trattamento dei dati riferiti ai clienti titolari di un contratto già in essere con le società appellanti, ma nel corso dell'istruttoria l'AGCM non aveva ritenuto



di dover ricevere alcun parere dal Garante privacy, ritenendo invece di acquisire, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del consumo, quello dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e, ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, del ridetto Codice, quello dell'IVASS.

Con il motivo di appello in esame, le società insistevano sul fatto che fosse stato omesso il coinvolgimento del Garante privacy, sebbene doveroso, così che tale deficit procedurale costituiva causa di illegittimità della intera procedura e del provvedimento sanzionatorio conclusivo.

Partendo dal numero amplissimo di ipotesi riconducibili all'attività di trattamento, e dunque rilevanti in materia di dati personali delle persone fisiche come tali ricadenti nella sfera di applicazione del GDPR, doveva essere disatteso l'argomento difensivo dell'Autorità Garante della Concorrenza circa l'esistenza di compartimenti "stagni", non permeabili tra di loro, tra l'ambito di competenza e dei poteri di AGCM rispetto a

quelli di altre Autorità, in particolare del Garante privacy, tale da escludere "a priori" qualsiasi forma di collaborazione tra le due Autorità nel corso di una indagine che, seppure fondamentalmente indirizzata all'esame circa la compatibilità o meno con la disciplina consumeristica di condotte sviluppate da professionisti, abbia indubitabilmente forti e robuste interferenze con la tutela dei dati personali.

Tale affermazione trova il conforto di alcune disposizioni nazionali che depongono per una non generale insensibilità di rapporti tra AGCM e Garante privacy, laddove le condotte anti-consumeristiche contestate a "professionisti" intercettino - o



addirittura consistano – in una illecita modalità di trattamento dei dati, e ciò alla luce dell’ampia formulazione della definizione dell’espressione “trattamento” dei dati recata dal Regolamento europeo n. 679/2016. Rileva altresì la previsione dell’art. 67-sexdecies d.lgs. 206/2005 (Codice del consumo), nella versione modificata dall’art. 6, comma 2, lettera a-bis) d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, e che ha introdotto il comma 3-bis nel ridetto articolo, che prevede che: “1. L'utilizzazione da parte di un fornitore delle seguenti tecniche di comunicazione a distanza richiede il previo consenso del consumatore: a) sistemi di chiamata senza intervento di un operatore mediante dispositivo automatico; b) telefax. 2. Le tecniche di comunicazione a distanza diverse da quelle indicate al comma 1, quando consentono una comunicazione individuale, non sono autorizzate se non è stato ottenuto il consenso del consumatore interessato. 3. Le misure di cui ai commi 1 e 2 non comportano costi per i consumatori. 3-bis. È fatta salva la disciplina prevista dall'articolo 130, comma 3-bis, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, per i trattamenti dei dati inclusi negli elenchi di abbonati a disposizione del pubblico”.

A sua volta l’art. 130, comma 3-bis, d.lgs. 196/2003 (Codice della privacy) dispone che: “In deroga a quanto previsto dall'articolo 129, il trattamento dei dati di cui al comma 1 del predetto articolo, mediante l'impiego del telefono e della posta cartacea per le finalità di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di



comunicazione commerciale, è consentito nei confronti di chi non abbia esercitato il diritto di opposizione, con modalità semplificate e anche in via telematica, mediante l'iscrizione della numerazione della quale è intestatario e degli altri dati personali di cui all'articolo 129, comma 1, in un registro pubblico delle opposizioni".

Inoltre, i commi 4 e 5 dell'art. 130 appena citato, confermano l'ampiezza dell'informazione dovuta al consumatore circa il trattamento dei dati già versati in un data base anche ai fini del loro utilizzo per scopi commerciali ed il fatto che occorre assicurare la necessaria conoscenza da parte del Garante privacy di condotte che, seppure emerse in occasione di attività di controllo e repressive svolte in altri settori, costituiscano preziose informazioni per consentire al Garante di intervenire esercitando i poteri attribuiti dal Regolamento europeo n. 679/2016.

Il Consiglio di Stato reputava che tale quadro normativo nazionale fosse illuminato, nel senso del necessario coinvolgimento del Garante della privacy, dalle affermazioni contenute nella sentenza della Corte di giustizia UE 4 luglio 2023 che, sebbene relativa ad un rinvio pregiudiziale occasionato da una controversie nata a seguito di un'indagine svolta dall'Autorità antitrust tedesca, è espressiva di principi indubbiamente suscettibili di trasmigrazione anche nella controversia ora in esame.

I giudici della Corte di Giustizia hanno nella sostanza reputato che, quando le autorità nazionali garanti della concorrenza sono chiamate, nell'esercizio delle loro competenze, ad esaminare la conformità di un comportamento di un'impresa alle disposizioni



del RGPD, esse devono concertarsi e cooperare lealmente con le autorità nazionali di controllo interessate oppure con l'autorità di controllo capofila, sebbene nel rispetto dei loro rispettivi poteri e competenze, così da assicurare gli obblighi derivanti dal RGPD nonché gli obiettivi di tale regolamento ed a preservare il loro effetto utile (punto 54 della sentenza).

In particolare, qualora, nell'ambito dell'esame diretto a constatare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE da parte di un'impresa, un'autorità nazionale garante della concorrenza ritenga che sia necessario esaminare la conformità di un comportamento di tale impresa alle disposizioni del RGPD, detta autorità deve verificare se tale comportamento o un comportamento simile sia già stato oggetto di una decisione da parte dell'autorità nazionale di controllo competente o dell'autorità di controllo capofila o, ancora, della Corte, in quanto in questa ipotesi, l'autorità nazionale garante della concorrenza non potrebbe discostarsene, pur restando libera di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del diritto della concorrenza (punto 56 della sentenza). Ancora, laddove nutra dubbi sulla portata della valutazione effettuata dall'autorità nazionale di controllo competente o dall'autorità di controllo capofila sui dati personali, laddove il comportamento di cui trattasi o un comportamento simile sia, al contempo, oggetto di esame da parte di tali autorità, o, ancora, laddove, in assenza di un'indagine di dette autorità, ritenga che un comportamento di un'impresa non sia conforme alle disposizioni del RGPD, l'autorità nazionale garante della concorrenza deve consultare tali autorità e chiederne la cooperazione, al fine di fugare i propri dubbi o di



determinare se si debba attendere l'adozione di una decisione da parte dell'autorità di controllo interessata prima di iniziare la propria valutazione (punto 57 della sentenza).

Declinando tali affermazioni in relazione alla vicenda sottoposta al suo giudizio, il Consiglio di Stato ha reputato che il mancato coinvolgimento, nel corso dell'istruttoria svolta dall'AGCM, del Garante privacy (al fine di consentire a detta Autorità di esprimere il proprio parere in merito) costituisse un deficit procedimentale che implicava la patologia del provvedimento finale che ne imponeva l'annullamento.

Avverso la sentenza del Consiglio di Stato è stato proposto ricorso per cassazione dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sulla base di un motivi, illustrati da memorie.

Il Garante per la protezione dei dati personali e le società appellanti hanno resistito con autonomi controricorsi, a loro volta illustrati da memorie.

Gli altri intimati non hanno svolto difese in questa fase.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. L'unico motivo di ricorso denuncia la violazione degli artt. 111, comma 8, Cost; 362 c.p.c. e 110 c.p.a. sotto forma di eccesso di potere giurisdizionale per violazione dei limiti esterni all'esercizio della giurisdizione.

La sentenza impugnata non avrebbe applicato la norma esistente ma, esulando dalla legittima attività interpretativa propria dell'organo giudicante, ed invadendo la sfera di competenza del legislatore, ha, di fatto, creato una norma non presente nell'ordinamento statale.



Si deduce che il legislatore ha espressamente disciplinato il procedimento amministrativo in materia di pratiche commerciali scorrette, individuando esplicitamente i casi in cui l'Autorità è tenuta a richiedere il parere ad altre amministrazioni.

In particolare, al comma 1-*bis* dell'art. 27, codice del consumo, si è stabilito che solo nel caso in cui il professionista operi in un settore regolato, l'Autorità procede acquisendo il parere dell'Autorità di regolazione (che, peraltro, non assume mai carattere vincolante).

A fronte di tale formulazione della norma, deve reputarsi che in tutte le altre ipotesi non sussista per l'Autorità l'obbligo di chiedere parere consultivi, in quanto la materia della privacy non costituisce un "settore" regolamentato ai sensi dell'art. 27 del codice del consumo, in quanto disciplina trasversale e generale al pari della materia consumeristica.

I settori a cui la norma ha inteso far riferimento, con l'introduzione della disciplina sulla richiesta del parere, sono ambiti di mercato regolamentati e sottoposti all'attività di regolazione e vigilanza di autorità di regolazione, tra cui rientrano, a mero titolo esemplificativo, il mercato dell'energia, il settore del credito o quello assicurativo.

Solo in questi casi, pur restando ferma la competenza dell'AGCM sulle pratiche commerciali scorrette, il legislatore ha ritenuto si giustificasse la necessità di un confronto obbligatorio tra le autorità coinvolte. La materia della *privacy*, invece, non rispetta le caratteristiche appena ricordate.

Assume la ricorrente, con argomenti ripresi anche nella memoria, come il Consiglio di Stato ha sviluppato la propria motivazione



prescindendo totalmente da quanto previsto dall'art. 27 del codice del consumo, in merito ai rapporti dell'Autorità con le altre amministrazioni, ed ha introdotto, *ex novo* e surrettiziamente, una norma procedimentale, non prevista dalla legge, che impone all'Amministrazione l'acquisizione obbligatoria di un parere endoprocedimentale. In tal modo si sarebbe apertamente sostituito al legislatore che, in virtù del principio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa, rappresenta l'unico soggetto legittimato a disciplinare il procedimento amministrativo.

A fronte di un quadro normativo chiaro che escludeva l'obbligatorietà del parere, la sentenza impugnata ha reso tale onere obbligatorio, al punto di fondare sul mancato rispetto di tale adempimento l'illegittimità del provvedimento.

L'obbligo di richiesta di parere al Garante privacy, non solo disapplica il suddetto art. 27, ma crea una "norma" *ad hoc* che finisce per «*porsi quale "regola del caso" valevole anche per il futuro, assumendo in tal modo le sembianze di una (vera) disposizione di legge di fonte giurisdizionale*».

Inoltre, il riferimento generale al principio di leale collaborazione non può ritenersi idoneo e sufficiente a introdurre una vera e propria regola procedimentale, dalla cui violazione possa discendere l'illegittimità del provvedimento, atteso che tale principio è già stato attuato dal legislatore nel momento in cui ha individuato e prescelto le ipotesi in cui l'Autorità è tenuta a richiedere un parere, non sussistendo alcuna lacuna da colmare sulla base di principi generali.

Il principio di "leale collaborazione" presuppone la differenziazione delle sfere di competenza dei soggetti coinvolti



ed il reciproco rispetto delle attribuzioni spettanti a ciascuno e non può essere fonte di nuove competenze, rappresentando invece un modo di attuazione del criterio di separazione delle stesse.

Al di fuori delle ipotesi in cui vi stata una procedimentalizzazione *ex lege*, il principio può essere solo ispiratore di comportamenti, pena la violazione del principio di legalità.

2. Il motivo è infondato.

Come già in passato affermato (cfr. Cass. S.U. n. 23542/2015), la nozione di eccesso di potere giurisdizionale costituisce categoria, di fonte giurisprudenziale, utile al fine di risolvere questioni di giurisdizione (con riferimento all'impugnativa di pronunce del Consiglio di Stato v. ex plurimis Cass., sez. un., 2 febbraio 2015, n. 1823; 23 dicembre 2014, n. 27341; 16 luglio 2014, n. 16239; 17 aprile 2014, n. 8993; aprile 2014, n. 8056; 16 gennaio 2014, n. 774; e con riferimento all'impugnativa di pronunce della Corte dei conti v., altresì ex plurimis, Cass., sez. un., 29 ottobre 2014, n. 22951; 3 aprile 2014, n. 7847), che si colloca sul crinale della distinzione tra il settimo e l'ottavo comma dell'art. 111 della Costituzione.

Infatti, la generalità del sindacato di legittimità si coniuga con il regime differenziato delle pronunce di due giudici speciali di antica tradizione: l'ottavo comma dell'art. 111 Cost. prevede che contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione. Nel solco della distinzione tra il generale sindacato di legittimità del settimo comma dell'art. 111 ed il sindacato limitato alle questioni di giurisdizione si inserisce la categoria



dell'eccesso di potere giurisdizionale e più in generale dei c.d. limiti esterni del potere giurisdizionale.

Tuttavia, la più recente elaborazione di questa Corte ha ristretto l'ambito applicativo di tale figura, affermandosi che (cfr. Cass. S.U. n. 27770/2020) in materia di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, il controllo del limite esterno della giurisdizione - che l'art. 111, comma 8, Cost., affida alla Corte di cassazione - non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori "*in iudicando*" o "*in procedendo*", senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il "*proprium*" distintivo dell'attività giurisdizionale.

In tal senso va dato seguito a quanto affermato da Cass. S.U. n. 8588/2022, che ha ribadito che l'eccesso di potere giurisdizionale, denunziabile con il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione - che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento) -, nonché di difetto relativo di giurisdizione, riscontrabile quando detto giudice abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione



speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici, senza che tale ambito possa estendersi, di per sé, ai casi di sentenze "abnormi", "anomale" ovvero di uno "stravolgimento" radicale delle norme di riferimento. Sicché, tale vizio non è configurabile per *errores in procedendo* o *in iudicando*, i quali non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo (tra le molte, cfr. Cass., S.U., n. 7926/2019, Cass., S.U., n. 8311/2019, Cass., S.U., n. 29082/2019, Cass., S.U., n. 7839/2020, Cass., S.U., n. 19175/2020, Cass., S.U., n. 18259/2021).

L'orientamento di queste Sezioni Unite esclude l'ammissibilità di un sindacato in ordine all'attività interpretativa svolta dal Giudice amministrativo, anche nel caso in cui la stessa si sia tradotta nell'individuazione di una *lacuna legis* e della disciplina applicabile per il suo riempimento (cfr. Cass., Sez. Un., 25/11/2021, n. 36593; 7/07/2021, n. 19244), giacché tale operazione ermeneutica può dar luogo, al più, ad un *error in iudicando*, ma non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale: il controllo in ordine all'osservanza di tali limiti, che l'art. 111, ottavo comma, Cost., affida alla Corte di cassazione, non include infatti il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori *in iudicando* o *in procedendo*, non assumendo alcun rilievo, a tal fine, la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il



proprium distintivo dell'attività giurisdizionale. (cfr. Cass., Sez. Un., 4/12/2020, n. 27770; 25/03/2019, n. 8311).

3. La traduzione di tali principi nel caso in esame denota con evidenza come in realtà la censura della ricorrente non permetta di riscontrare nella decisione impugnata un'ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale nel senso delineato da parte ricorrente.

Il Consiglio di Stato era chiamato a fissare la regolamentazione dei rapporti tra le due Autorità interessate nel presente procedimento nell'ipotesi in cui l'intervento regolatore della ricorrente presentasse dei profili (peraltro evidenti, alla luce dell'analitica ricostruzione delle condotte contestate alle società controricorrenti), con la tutela dei dati personali, addivenendo alla conclusione circa l'illegittimità dell'atto impugnato, per il difetto di cooperazione nella fase procedimentale tra le due Autorità, che si è riverberata sul piano della carenza di adeguata attività istruttoria, sebbene la necessità di una consultazione del Garante della Privacy fosse evincibile, alla luce del complessivo quadro normativo, quale configurato anche all'esito dell'intervento della Corte di Giustizia.

Nella sostanza, sebbene la motivazione del Consiglio di stato non compia un espresso richiamo al contenuto dell'art. 27 co. 1 bis del codice del consumo, sulla cui portata precettiva è invece precipuamente costruito il motivo di impugnazione, ha ancor prima ritenuto che, pur in assenza di una norma espressa, fosse desumibile dal sistema, ed in particolare dal principio di leale collaborazione, come scolpito nella pronuncia della Corte di Giustizia del 4 luglio 2023 nella causa C-252/21, [REDACTED]



e a., alla quale la sentenza impugnata ha fatto ampio e motivato rinvio.

Tuttavia, a denotare l'inconfigurabilità dell'eccesso di potere per invasione della sfera riservata al legislatore, è la stessa opinabilità della lettura che la ricorrente offre della norma di cui all'art. 27 co. 1 bis citato (che dispone che "1-bis. Anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze"), nel senso cioè che la nozione di autorità di regolazione, per la quale è vincolante il parere, andrebbe limitato alle sole autorità di settore, con esclusione di quelle cc.dd. generaliste, quale appunto il Garante della Privacy. E' però una lettura che non trova un puntuale e testuale riscontro nella lettera della legge che opera un richiamo alle autorità di regolazione competente, e che ben si presta in chiave interpretativa ad includere anche il Garante della Privacy.

3.1 In questo senso appaiano perspicue le considerazioni sviluppate nella difesa delle società controricorrenti, che hanno



evidenziato come la genesi della norma si rinvenga nel D. Lgs. 21 febbraio 2014, n. 21, che ha inserito tale disposizione nel Codice del Consumo.

In particolare, dalla relazione illustrativa allo schema del suddetto Decreto Legislativo ("Relazione illustrativa") emerge, infatti, come l'art. 1, comma 2-*bis* del Decreto (che ha introdotto l'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo) avesse l'obiettivo di superare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano, relativa ai conflitti di competenza e alle lacune applicative della normativa in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati. Perciò, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge delega 6 agosto 2013, n. 96, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013*, e segnatamente dei criteri ivi fissati, anche con rinvio ad altra normativa (art. 32 della L. 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*) la relazione precisa che lo scopo della suddetta disposizione era quello di introdurre *"una norma che regolamenti le competenze tra le diverse autorità amministrative coinvolte, nella misura in cui (...) si verifichino sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali (...) individuando, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, le procedure*



per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili" (Relazione illustrativa, pag. 10). Su tale base, "[l]a questione da cui origina la procedura di infrazione è risolta riconoscendo l'intangibilità del potere di regolazione spettante alle singole Autorità di settore e, nel contempo, la generale competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ad applicare il Codice del Consumo, acquisendo però i pareri delle Autorità di settore e senza poter considerare scorretta una pratica conforme alla regolazione. Le violazioni della regolazione che non comportano pratiche commerciali scorrette restano di competenza dell'Autorità di settore" (Relazione illustrativa, pag. 11).

Effettivamente, i lavori preparatori non appaiono supportare la lettura restrittiva che della norma offre parte ricorrente, così che la lettura ampliativa della stessa, che è nella sostanza sottesa alla decisione impugnata, non può ritenersi essere frutto di un intervento additivo e creativo, ma si colloca nell'alveo della ordinaria attività interpretativa riservata al giudice nell'esercizio dei compiti ordinamentali assegnatigli.

Anzi, proprio il riferimento che la relazione illustrativa compie all'esigenza di far cessare la procedura di infrazione, dettando regole in grado di superare i conflitti di competenza tra autorità che potrebbero essere chiamate ad occuparsi della materia in ragione delle specifiche attribuzioni, depone invece per la correttezza del richiamo al citato arresto della Corte di Giustizia.



Tale sentenza, come sottolineato in dottrina, vedeva per la prima volta la Corte di Giustizia occuparsi specificamente del sistema di cooperazione tra le autorità istituite dal RGPD e le autorità nazionali antitrust ovvero regolatrici di altri specifici settori.

3.2 Ciò che evidentemente ispira e corrobora la soluzione dei giudici euro unionali è il principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 4, par. 3, TUE, che quindi, nel momento in cui vengono in rilievo i rapporti derivanti tra autorità la cui genesi risiede nel diritto comunitario, prima, ed unionale, poi, risulta avere un positivizzazione nelle norme del Trattato, assumendo quindi un'immediata portata precettiva anche nelle vicende di diritto interno, laddove il giudice nazionale sia chiamato a dare attuazione a norme di derivazione sovranazionale.

Il principio *de quo*, che oggi è consacrato nella Costituzione dall'art. 120 nei rapporti tra Stato e Regioni e che a sua volta ha un solido riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale (a partire da Corte Cost. n. 499/1988, e quindi ancor prima della riforma dell'art. 120 di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001), è declinato dall'art. 4, comma 3° TUE nei seguenti termini: "in virtù del principio di leale collaborazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione"



Come sottolineato dall'opinione maggioritaria si tratta di una norma dettagliata e complessa, e peraltro riferita alla generalità degli ambiti di applicazione del diritto dell'Unione senza limiti *ratione materiae*, che fonda obbligazioni di natura sia positiva che negativa, che disciplina sia i rapporti fra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, sia quelli fra le istituzioni dell'Unione e fra gli Stati membri fra loro, che definisce la reciprocità dell'obbligo fra Unione e Stati membri e che focalizza in modo espresso l'obbligo tanto di prestazioni quanto di risultato.

Inoltre, rispondendo la sua affermazione ad una tradizione giuridica radicata in tutti i paesi dell'Unione (e non solo), lo stesso si presenta come una clausola generale aperta, suscettibile di evoluzione anche ove risulti già stabilmente convertito in prescrizione giuridica di diritto positivo, in quanto il suo contenuto, flessibile nelle modalità di applicazione, e funzionale ad un assetto cooperativo delle relazioni intergovernative ed interistituzionali, esprime il momento dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni dello Stato e delle autonomie territoriali e, trsguardato al caso in esame, delle varie autorità regolatrici, al fine del più efficiente soddisfacimento dell'interesse condiviso di tutte le componenti dell'ordinamento giuridico.

3.3 La leale collaborazione è una garanzia, ad un tempo, delle autonomie delle attribuzioni riservate ad ogni singolo protagonista della realtà giuridica, ed è destinato ad operare sul piano dinamico delle modalità di esercizio del potere e delle funzioni pubbliche.



Non è casuale che la sua genesi sia giurisprudenziale, in quanto risposta offerta dal giudice al fine di assicurare l'equilibrio del sistema, proprio nel caso in cui l'apparente silenzio del diritto positivo avrebbe potuto favorire il proliferare di antinomie o contrasti, minando le esigenze sopra segnalate.

Il suo affermarsi impone modalità di esercizio delle proprie competenze da parte degli organi statali e regionali, o, come nel caso in esame, delle singole autorità regolatrici, non in conseguenza di un obbligo esplicito, ma come dimostrazione di un'esigenza di rispetto reciproco che in realtà può essere configurato come un obbligo implicito, destinato appunto ad esplicarsi sul piano procedurale, tramite l'espletamento di attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero, mediante il ricorso al rilascio di pareri ovvero a consultazioni preventive.

L'idoneità del principio di leale collaborazione a fare emergere obblighi anche di natura implicita consente quindi di annettere alla decisione del Consiglio di Stato qui impugnata una portata essenzialmente ricognitiva di obblighi già insiti nel quadro normativo ed ordinamentale, e ciò a maggior ragione laddove le norme sottoposte al giudizio del giudice amministrativo abbiano la loro genesi nell'ordinamento unionale, dovendosi in questo senso l'interpretazione conformare alle indicazioni offerte dalla Corte di Giustizia.

Affermare che autorità amministrative, che hanno compiti distinti e perseguono obiettivi diversi, devono cooperare tra loro al fine di garantire, da un lato, l'effettiva applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione e, dall'altro, la coerenza del sistema di



protezione dei dati personali istituito dal RGPD, non può ritenersi che costituisca un'attività creativa di una norma da parte del giudice, con usurpazione delle funzioni riservate al legislatore, ma rappresenta il doveroso sforzo dell'interprete di far emergere, nel solo apparente silenzio, quei contenuti che sono già insiti nelle norme e che possono appunto garantire l'equilibrio ordinamentale.

3.4 Tornando alla decisione della Corte di Giustizia, questa trae spunto da un rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Düsseldorf, nell'ambito di una controversia che vedeva opposti

████████████████████ ██████ e ██████ ██████ all'autorità tedesca garante della concorrenza (nella specie il trattamento operato da ██████ dei dati degli utenti era stato considerato illecito, in quanto le condizioni generali imposte agli utenti, da un lato, subordinavano l'uso del social network alla possibilità di trattamento di questi dati e, dall'altro, consentivano il trattamento in questione anche in mancanza di un valido e specifico consenso degli interessati).

Il giudice rimettente, considerato che la competenza a vigilare sull'osservanza del RGPD è attribuita ad autorità di controllo specificamente istituite (infatti, gli artt. 51 ss. del reg. 2016/679 disciplinano l'istituzione di autorità di controllo indipendenti in ogni Stato membro e affidano a queste autorità il compito di controllare che il RGPD sia correttamente applicato su tutto il territorio dell'Unione, dotandole di appositi poteri di indagine, correttivi e sanzionatori), si è interrogato sulla sussistenza del potere di un'autorità nazionale garante della concorrenza di constatare una violazione del reg. 2016/679 nell'ambito di un



procedimento antitrust, nonché sulla permanenza di detto potere nel caso in cui un'indagine sulla stessa condotta sia in corso innanzi all'autorità di controllo capofila nello Stato membro in cui si trova lo stabilimento principale del titolare del trattamento dei dati.

La sentenza C-252/21 del 4 luglio 2023 proprio nelle premesse ha evidenziato come il giudice del rinvio chiedesse, in sostanza, di colmare, in via giurisprudenziale, una lacuna normativa, in quanto il diritto derivato dell'Unione non disciplina in alcun modo la cooperazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza e le autorità di controllo istituite dal RGPD (v. punto 43 della sentenza), risultando disciplinata dal reg. 2016/679 solo la cooperazione tra le autorità nazionali di controllo dei dati personali e l'autorità di controllo capofila nonché, se del caso, la cooperazione di tali autorità con il comitato europeo per la protezione dei dati e la Commissione. Tuttavia, e sostanzialmente ritenendo di poter trarre la regola di conflitto dallo stesso sistema, la Corte ha riconosciuto la competenza delle autorità nazionali antitrust a interpretare le disposizioni del RGPD al fine di constatare una violazione del diritto della concorrenza e, nella specie, un abuso di posizione dominante, e ciò anche perché le autorità di controllo istituite dal RGPD e le autorità antitrust esercitano compiti e perseguono obiettivi diversi.

Ma la Corte ha precisato che l'indagine che conduce l'autorità antitrust poi ad adottare una simile decisione deve tenere in considerazione tutti gli elementi rilevanti per valutare "sulla base di tutte le circostanze del caso di specie, se il comportamento dell'impresa in posizione dominante abbia l'effetto di ostacolare,



ricorrendo a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale tra prodotti o servizi, la conservazione del grado di concorrenza esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza". In tale valutazione rileva anche la possibile esistenza di un comportamento contrario al RGPD da parte di una società operante sul mercato dei servizi digitali. Infatti, in un mercato peculiare qual è quello digitale, la potenza commerciale delle imprese si esprime soprattutto attraverso l'accesso ai dati personali degli utenti e il loro trattamento. Se il potere di valutazione delle condotte in chiave anticoncorrenziale (ovvero come nel caso in esame di violazione delle norme di tutela dei consumatori) spetta alle autorità nazionali garanti della concorrenza, ciò però non le sostituisce nelle competenze delle autorità di controllo istituite dal RGPD, in quanto le une e le altre agiscono, nell'ambito delle rispettive competenze.

La sentenza ha perciò stabilito che "nel caso in cui un'autorità nazionale garante della concorrenza ritenga necessario pronunciarsi, nell'ambito di una decisione relativa ad un abuso di posizione dominante, sulla conformità o sulla non conformità al RGPD di un trattamento di dati personali effettuato dall'impresa in questione, tale autorità e l'autorità di controllo interessata o, se del caso, l'autorità di controllo capofila competente ai sensi di tale regolamento devono cooperare tra loro" (v. punto 52 della sentenza).

Pertanto, autorità antitrust e autorità privacy devono collaborare tra loro, sottolineando che detto obbligo di cooperazione discende direttamente dal diritto primario e, in particolare, dal principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4, par. 3, TUE, che include



anche l'obbligo di leale cooperazione tra le autorità amministrative degli Stati membri (v. punto 53 della sentenza).

Dal principio in questione sono poi desumibili obblighi piuttosto stringenti, soprattutto in capo alle autorità nazionali antitrust, ma anche, seppur in misura minore, a carico delle autorità di controllo istituite dal reg. 2016/679.

Per quanto riguarda le autorità nazionali garanti della concorrenza, la Corte ha stabilito che queste devono innanzitutto verificare se l'autorità nazionale di controllo competente, l'autorità di controllo capofila o la Corte di giustizia abbiano già pronunciato una decisione in merito al comportamento oggetto di indagine (o ad un comportamento simile).

In un'ipotesi del genere, l'autorità nazionale antitrust è tenuta ad attenersi a tale decisione, salva la possibilità di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del diritto antitrust. Qualora essa "nutra dubbi sulla portata della valutazione effettuata dall'autorità nazionale di controllo competente o dall'autorità di controllo capofila [...] deve consultare tali autorità e chiederne la cooperazione, al fine di fugare i propri dubbi [...]" (v. punto 57 della sentenza).

Nel caso in cui, invece, non vi siano decisioni delle autorità privacy – perché un'indagine non è stata avviata o è ancora in corso – l'autorità antitrust è tenuta ad attivare la cooperazione con l'autorità nazionale di controllo competente o con l'autorità di controllo capofila, allo scopo di "determinare se si debba attendere l'adozione di una decisione da parte dell'autorità di controllo interessata prima di iniziare la propria valutazione" (v. punto 57 della sentenza).



Con riguardo poi alle autorità privacy, la Corte ha precisato che queste sono tenute, in forza dell'art. 4, par. 3, TUE, a rispondere alle richieste di informazioni e di cooperazione provenienti da autorità nazionali garanti della concorrenza. In particolare, nel caso in cui l'autorità antitrust nutra dubbi riguardo una decisione già emanata, l'autorità di controllo dovrà comunicare alla prima "le informazioni di cui dispone che possano consentire di fugare [tali] dubbi". In caso di assenza di decisione, l'autorità di controllo deve informare l'autorità antitrust della volontà o meno di avviare un procedimento (v. punto 58 della sentenza).

Qualora l'autorità di controllo consultata dall'autorità nazionale antitrust non risponda entro un termine ragionevole, quest'ultima può proseguire la propria indagine. Lo stesso vale nel caso in cui l'autorità di controllo consultata non sollevi obiezioni "a che si prosegua tale indagine senza attendere l'adozione di una [sua] decisione" (v. punto 59 della sentenza).

Una volta esclusa la fondatezza del rilievo della ricorrente, secondo cui la sentenza ora riassunta non troverebbe applicazione al caso in esame, poiché non si sarebbe al cospetto di un illecito antitrust, attesa la portata di carattere generale dei principi affermati dalla Corte di Giustizia, e che sono destinati ad operare in tutte le ipotesi di interferenza tra interventi regolatori di una specifica autorità con quelli del garante della privacy, dalla sentenza sarebbe addirittura evincibile la necessità di rispettare le decisioni adottate dalle autorità privacy e che, nel caso in cui vi siano decisioni preesistenti rese da quest'ultime, le autorità nazionali antitrust sono tenute a conformarvisi. La centralità dell'autorità privacy è garantita anche nell'ipotesi in cui ancora



manchi una sua decisione, poiché la diversa autorità agente è tenuta ad interpellare l'autorità di controllo della privacy, che potrebbe in tal modo valutare l'opportunità di avviare una propria indagine. In sostanza, secondo parte della dottrina, a seguito di tale sentenza, l'autorità nazionale garante della concorrenza (ovvero una diversa autorità regolatoria) può valutare autonomamente la conformità di un determinato trattamento dei dati con il reg. 2016/679 soltanto nel "caso in cui l'autorità nazionale di controllo competente e l'autorità di controllo capofila", previamente consultate, "non sollevino obiezioni a che si prosegua tale indagine senza attendere l'adozione di una loro decisione", ovvero in "assenza di risposta da parte dell'autorità di controllo interpellata entro un termine ragionevole" (v. punto 59 della sentenza).

3.5 Emerge quindi una precettività dell'obbligo delle diverse autorità di previamente rivolgersi alle autorità di controllo della privacy, se intendono pronunciarsi sulla legittimità di una condotta che intercetti la tutela dei dati personali.

Parte della dottrina ha addirittura tratto dal complessivo contenuto della sentenza della Corte di Giustizia un ulteriore sviluppo del principio di leale collaborazione, nel senso che l'esclusione, da parte dell'autorità di controllo istituita dal reg. 2016/679, dei presupposti necessari per iniziare un procedimento di accertamento dovrebbe vincolare la diversa autorità, la quale dovrebbe conformare la propria analisi a dette indicazioni, per quanto preliminari, e ciò al fine di prevenire il pericolo di divergenze valutative tra le diverse autorità in merito all'interpretazione del RGPD.



Ancorché esuli dalle specifiche questioni che il motivo di ricorso sottopone alle Sezioni Unite, può però trarsi la convinzione che la Corte di giustizia abbia inteso rafforzare le prerogative riconosciute alle autorità di controllo istituite dal reg. 2016/679 in materia di applicazione della normativa di tutela dei dati personali, riconoscendo alle stesse un ruolo centrale, anche allorché le condotte interferiscano in settori di competenza di altre autorità, così che la previsione di una doverosità del coinvolgimento delle prime in quei procedimenti attivati dalle seconde, lungi dal costituire un'invasione della sfera del legislatore da parte del giudice adito, rappresenta invece la conseguenziale e doverosa applicazione di principi già imposti dal diritto unionale.

3.6 In questo senso trova smentita anche l'ulteriore affermazione contenuta in ricorso secondo cui la soluzione del Consiglio di Stato avrebbe illegittimamente disapplicato il ricordato comma 1 bis dell'art. 27 del codice del consumo, creando una norma *ad hoc*, in quanto la stessa, oltre che fondarsi sull'erroneo presupposto ermeneutico per cui la lettera della norma non includerebbe anche il garante per la protezione dei dati personali (questione sulla quale già si è detto in precedenza), non tiene conto del fatto che, avendo la Corte di Giustizia ritenuto immanente nel sistema l'obbligo della previa consultazione delle autorità di controllo dei dati personali, la lettura restrittiva che la ricorrente offre del detto co. 1 bis si porrebbe in palese contrasto con la disciplina unionale, ed imporrebbe al giudice nazionale di procedere ad una lettura ortopedica, onde ovviare all'antinomia ordinamentale così generatasi.



Non è infine casuale che proprio nel luglio del 2025 sia stato approvato un Protocollo di Intesa tra le due autorità in causa al fine di definire *"le modalità della cooperazione tra le Autorità in materie di interesse comune"*, offrendo quindi le linee guida per la concreta attuazione proprio di quel dovere di collaborazione che è a fondamento della decisione oggi gravata.

Il ricorso deve quindi essere rigettato.

4. Le spese seguono la soccombenza nei rapporti con le controricorrenti, e si liquidano come da dispositivo.

Nulla a disporre quanto alle spese per le parti rimaste intime.

5. Poiché il ricorso è rigettato, sussistono le condizioni per dare atto – ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il comma 1-quater dell'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso;

Condanna la ricorrente al rimborso delle spese del presente giudizio in favore delle controricorrenti che liquida per [REDACTED] S.p.A. e [REDACTED] S.r.l. in complessivi € 8.200,00, di cui € 200,00 per esborsi, oltre spese generali pari al 15 % sui compensi ed accessori di legge, e per il Garante per la protezione dei dati personali in complessivi € 8.200,00, di cui € 200,00 per



esborsi, oltre spese generali pari al 15 % sui compensi ed accessori di legge;

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 -quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 -bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Il Primo Presidente

