



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE**

Il Tribunale, in persona del Giudice dott.ssa Damiana Colla, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al numero 4785/2025 del Ruolo Generale e promossa da

OpenAI OpCo, LCC, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Marco D'Ostuni, Giulio Napolitano, Massimo Proto, Marilena Hyeraci e Alessandro Comino ed elettivamente domiciliata, digitalmente, presso l'indirizzo PEC dell'Avv. Marco D'Ostuni (marco.dostuni@legal.chiomenti.net) nonché, fisicamente, presso lo studio del predetto difensore (Studio Legale Chiomenti), sito in Roma, via XXIV Maggio, n. 43

- ricorrente -

contro

GARANTE PER PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato per legge

- resistente -

OGGETTO: azione di annullamento di ordinanza-ingiunzione del Garante per la protezione dei dati personali n. 755 del 2.11.2024.

CONCLUSIONI: come da discussione orale dell'udienza del 18.3.2026.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso ex artt. 152 d.lgs.196/1993 e 10 d.lgs.150/2011 la società OpenAI OpCo, LCC ha tempestivamente impugnato il provvedimento n. 755 emesso dal Garante per la protezione dei dati personali in data 2 novembre 2024, chiedendone l'annullamento nella parte in cui irroga la sanzione pecuniaria e nella parte in cui dispone la sanzione accessoria della campagna di comunicazione o, in subordine, la riduzione della sanzione pecuniaria in esso inflitta.

Con detto provvedimento il Garante per la protezione dei dati personali ha contestato alla società la violazione dell'art. "33 GDPR, per omessa notifica allo stesso Garante del data breach occorso il 20.3.2023; degli artt. 5(2) e 6 GDPR, perché OpenAI non avrebbe provato di aver identificato una base giuridica per l'addestramento dei modelli sottesi al funzionamento di ChatGPT, prima di iniziare il trattamento dei dati personali; degli artt. 5(1)(a), 12 e 13 GDPR per asserite carenze nella privacy policy (c.d. trasparenza); degli artt. 24 e 25(1) GDPR per la mancata predisposizione di sistemi atti a verificare l'età degli utenti (c.d. age verification); dell'art. 83(5)(e) GDPR perché OpenAI non avrebbe realizzato la campagna di comunicazione imposta dal Provvedimento n. 114", ha ordinato il pagamento della somma

complessiva di euro 15.000.000,00 a titolo di sanzione amministrativa ed ha comminato la sanzione accessoria della realizzazione *‘di una campagna di comunicazione istituzionale da effettuare su tutti i principali mezzi di comunicazione italiani (radio, televisione, giornali e Internet), della durata di sei mesi decorrenti dall’avvio della campagna stessa da iniziare entro 45 giorni dalla notifica dell’approvazione da parte del Garante del piano di comunicazione che la società dovrà fare pervenire entro 60 giorni dalla notifica del presente provvedimento - ed i cui contenuti dovranno essere previamente approvati dal Garante stesso’*.

La società ricorrente ha dedotto di avere sede negli Stati Uniti e di operare nel campo della ricerca dal 2015, dapprima senza scopo di lucro e poi, dal 2019, tramite un ente a profitto limitato dalla stessa controllato (*‘crapped-profit’*), al fine di raccogliere i fondi necessari per il finanziamento della ricerca in materia di intelligenza artificiale. Ha evidenziato che uno dei suoi obiettivi è quello di rendere l’intelligenza artificiale accessibile e utile per una vasta gamma di applicazioni e che tra i servizi offerti vi è *‘ChatGPT’*, addestrato per comprendere e generare testi similmente a un essere umano. Ha aggiunto che tale servizio *‘ChatGPT’* è stato rilasciato in rete in data 30.11.2022 *‘come anteprima di ricerca, al fine di raccogliere feedback da una base di utenti diversificata’* e che, alla luce dell’inaspettata popolarità dello stesso, in data 1.2.2023 è stata introdotta una forma di abbonamento al servizio, denominata *‘ChatGPT Plus’*. La ricorrente ha allegato inoltre di avere costituito la propria controllata irlandese, *‘OpenAI Ireland’*, in data 24.3.2023 e di avere ricevuto il 15.2.2024 la comunicazione dall’autorità di controllo irlandese, *‘Irish Data Protection’*, di riconoscimento formale dello stabilimento OpenAI Ireland ai fini dell’applicazione del Reg. UE n. 679 del 2016.

Parte ricorrente ha dedotto che nel marzo 2023 il Garante per la protezione dei dati personali, odierno resistente, era intervenuto a seguito di notizie di stampa inerenti un *‘data breach’* occorso a *‘ChatGPT’* il 20.3.2023 adottando un provvedimento d’urgenza – n. 112 del 30.3.2023 – di divieto temporaneo di trattamento di dati personali degli interessati situati in Italia e che avendo poi ricevuto dalla stessa società *‘informazioni e disponibilità a cooperare’*, il Garante, con provvedimento n. 114 del 11.4.2023, aveva sospeso il divieto temporaneo di trattamento, contestualmente ordinando alla società OpenAI di *‘attuare varie misure, inclusa una campagna informativa su tutti i principali mezzi di comunicazione di massa italiani entro il 15.5.2023, relativa al trattamento dei dati in ChatGPT’*, e successivamente chiesto informazioni in data 4.4.2023 e 6.10.2023, fornite dalla società con le note del 19.5.2023 e del 20.11.2023.

Ciononostante, la ricorrente ha dedotto che in data 26.1.2024 il Garante aveva notificato l’avvio del procedimento per *‘l’adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori ex art. 166(5) del D.lgs. 30.6.2003 e ss.mm. (“Codice Privacy”), contestando la presunta violazione degli artt. 5, 6, 8, 12, 13, 24, 25(1), 33 e 83(5)(d) GDPR’*, con proprie repliche contenute nelle deduzioni scritte dell’11.3.2024, oltre che rese nell’audizione finale dell’11.4.2024, e successivamente aveva adottato il provvedimento sanzionatorio impugnato nel presente giudizio.

La società ricorrente ha lamentato l’illegittimità del provvedimento in ragione dei seguenti motivi:

- I) violazione delle regole in materia di riparto di competenza tra le autorità di controllo degli Stati membri dell’UE sancite negli artt. 55 e 56 GDPR;
- II) incompetenza dell’autorità procedente perché le violazioni accertate – nella stessa prospettazione del provvedimento – avrebbero natura continuata e/o continuativa e pertanto, ai sensi dell’art. 56 GDPR, avrebbero dovuto essere oggetto di rinvio all’Autorità di controllo irlandese, quale autorità capofila;
- III) violazione e falsa applicazione dell’art. 3(2)(a) GDPR, difetto di motivazione in merito all’applicazione del GDPR a OpenAI a partire dal 30.11.2022;
- IV) violazione e falsa applicazione degli artt. 33(1) GDPR e 56(1) GDPR;
- V) violazione e falsa applicazione degli artt. 5(2) e 6 GDPR;
- VI) violazione e falsa applicazione degli artt. 5(1)(a), 12, 13 e 14(5) GDPR;
- VII) violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 25(1) GDPR;

- VIII) violazione e falsa applicazione degli artt. 58(2)(d), 83(5)(e) GDPR e 166(7) del Codice Privacy; carenza di istruttoria e difetto di motivazione; violazione dei principi di legalità e determinatezza;
- IX) illegittimità e iniquità della sanzione principale e del suo ammontare;
- X) illegittimità della sanzione accessoria per difetto di motivazione e di proporzionalità; irragionevolezza.

Con provvedimento del 12.2.2025 il giudice ha fissato l'udienza del 19.3.2025 per la trattazione nel contraddittorio delle parti della sola istanza cautelare di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, all'esito della quale con provvedimento del 21.3.2025 ha dichiarato la sospensione automatica della sanzione accessoria per effetto del deposito del ricorso ed è stata sospesa l'efficacia della sanzione pecuniaria di euro 15.000.000,00 ingiunta nel provvedimento impugnato, subordinatamente alla prestazione, da parte della ricorrente, di una cauzione sotto forma di garanzia a prima richiesta per l'intero importo ingiunto, da stipularsi con primario istituto bancario o assicurativo entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento cautelare (come da deposito del 22.5.2025).

Parte resistente si è costituita il 14.3.2025 chiedendo il rigetto dell'avversa domanda ed insistendo per l'integrale conferma del provvedimento impugnato, contestando analiticamente ogni avversa doglianza.

Fissata per la decisione l'udienza del 17.12.2025, con termini alle parti sino a trenta giorni prima per il deposito di note e sino a dieci giorni prima per repliche, la causa è stata rinviata per la discussione orale all'udienza del 18.3.2026, cui sono seguiti la lettura del dispositivo ed il suo deposito telematico.

Il primo motivo di ricorso è fondato e merita di essere accolto per le ragioni che seguono.

La società OpenAI lamenta l'incompetenza del Garante resistente all'accertamento delle violazioni transfrontaliere e alla comminazione delle conseguenti sanzioni in quanto gli artt. 55 e 56 Reg. UE n. 679 del 2016 prevedono il c.d. '*meccanismo dello sportello unico*', in virtù del quale l'unica autorità di controllo '*competente ad agire*' relativamente a '*trattamenti transfrontalieri*' è quella '*dello stabilimento principale o dello stabilimento unico del titolare e del trattamento o responsabile del trattamento*', in qualità di '*autorità di controllo capofila*'.

Parte ricorrente ritiene, infatti, che, avendo costituito una filiale in Irlanda e rappresentando la stessa il suo '*stabilimento nell'UE ai sensi del GDPR*', quantomeno a partire dal 15.2.2024 (data di comunicazione formale dell'avvenuto riconoscimento da parte del garante irlandese quale capofila in forza dello stabilimento in Irlanda della società), la sola autorità di controllo competente ad accertare violazioni transfrontaliere e a comminare le conseguenti sanzioni sia quella irlandese. Nell'ipotesi, dunque, come quella in esame, in cui un procedimento amministrativo sanzionatorio sia avviato da un'autorità di controllo prima della creazione dello '*stabilimento principale o unico*' nello Spazio Economico Europeo (SEE), lo stesso dovrà essere trasferito all'autorità di controllo capofila. A conferma della correttezza di tale ricostruzione, parte ricorrente richiama il parere n. 8 del 9.7.2019 del Comitato europeo per la protezione per i dati personali (CEPD) sulla '*competenza di un'autorità di controllo in caso di mutamento delle circostanze relative allo stabilimento principale o unico*'. In particolare, secondo l'interpretazione fornita dal ricorrente, tale parere chiarisce che il trasferimento della competenza all'autorità capofila opera anche in pendenza di procedimenti già avviati da altre autorità di controllo, purché avvenga prima che le stesse abbiano adottato una decisione definitiva.

La creazione di uno stabilimento principale o unico oppure il suo trasferimento da un paese terzo nel SEE (nel contesto di un procedimento inizialmente avviato senza cooperazione) durante lo svolgimento di un procedimento sanzionatorio consentirà al titolare del trattamento di beneficiare del meccanismo dello sportello unico e qualsiasi procedimento pendente (necessariamente un procedimento non soggetto a cooperazione data l'assenza iniziale di uno stabilimento principale nel SEE) sarà trasferito all'autorità di controllo dello Stato nel quale si trova lo stabilimento principale e di conseguenza tale autorità di controllo diventerà l'autorità di controllo capofila, innanzi alla quale il procedimento proseguirà conformemente alle

norme di cui all'articolo 60, in cooperazione con l'autorità di controllo interessata (impostazione confermata secondo parte ricorrente dall'operato di diverse autorità di controllo europee, le quali hanno trasmesso gli atti istruttori all'autorità irlandese, divenuta *medio tempore* capofila; cfr. doc. 21, 74 e 75, fascicolo di parte ricorrente).

Parte ricorrente, in tale quadro generale, ha contestato fermamente le determinazioni del Garante in ordine alla propria ritenuta competenza relativamente alle violazioni asseritamente 'consumate' prima della creazione dello stabilimento unico, in quanto in aperto contrasto con il dato letterale degli artt. 55 e 56 GDPR, con '*l'applicazione coerente e omogenea delle norme*', nonché con '*l'effetto utile del meccanismo dello sportello unico*'. La società ricorrente ritiene altresì che la distinzione prospettata dal Garante tra violazioni 'continue' e 'continuative', considerate di competenza dell'autorità di controllo capofila, e violazioni 'consumate', di competenza dell'autorità di controllo dello Stato membro in cui si è realizzata la violazione, non solo sia in contrasto con il principio '*tempus regit actum*' di cui all'art. 11, comma 1, delle preleggi – in forza del quale si devono applicare le norme procedurali vigenti al momento dell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento (2.11.2024) –, ma determini anche un inaccettabile margine di discrezionalità e quindi di incertezza nella distinzione tra infrazione continuata, continuativa e consumata.

L'amministrazione resistente ha replicato a tale doglianza rilevando che il provvedimento sanzionatorio impugnato dalla controparte accerta le violazioni consumate dalla società OpenAI prima del 15.2.2024, data a partire dalla quale l'autorità di controllo irlandese ha assunto la qualità di capofila. In particolare, parte resistente ritiene che la normativa *ratione temporis* applicabile sia quella del momento della consumazione dell'illecito amministrativo, con la conseguenza dell'inoperatività del meccanismo dello '*sportello unico*' per gli illeciti commessi – e consumati – prima del 15.2.2024.

L'autorità resistente ha fornito, in proposito, a sostegno di tale tesi, un'interpretazione contrastante con quella di parte ricorrente in merito al parere n. 8 del 9.7.2019 del Comitato europeo per la protezione per i dati personali (CEPD) sulla 'competenza di un'autorità di controllo in caso di mutamento delle circostanze relative allo stabilimento principale o unico', ritenendo che il '*meccanismo dello sportello unico*' possa trovare applicazione solo nelle ipotesi di violazioni continue o continuative e non già rispetto alle violazioni consumate, come quelle oggetto dell'impugnata ordinanza-ingiunzione, avendo infatti provveduto a trasmettere all'autorità capofila irlandese gli atti istruttori relativi alle violazioni continue e continuative della controparte, proprio nel rispetto del principio del *tempus regit actum* di cui all'art. 11 delle preleggi.

Le censure di parte ricorrente sono fondate.

Il Reg. UE n. 679 del 2016 (GDPR) relativo alla 'protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati' considera '*la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale*' un '*diritto fondamentale*' e persegue l'obiettivo di introdurre nel territorio dell'Unione una disciplina uniforme in materia, garantendone altresì un'applicazione coerente ed omogenea, anche nel caso in cui il responsabile o il titolare del trattamento non sia stabilito nell'Unione, nel quale non può determinarsi una *deminutio* di tutela in capo alle persone fisiche interessate che si trovino nell'Unione, tanto è vero che tale regolamento deve trovare applicazione ogniqualevolta '*le attività di trattamento [siano] connesse all'offerta di beni o servizi a detti interessati indipendentemente dal fatto che vi sia un pagamento correlato*' (art. 3, par. 2, Reg.).

In disparte ogni valutazione in ordine ai criteri applicabili per stabilire se vi sia o meno tale '*connessione*' tra l'attività di trattamento e l'offerta di beni o servizi, in presenza di un trattamento transfrontaliero – vale a dire il '*trattamento di dati personali che ha luogo nell'ambito delle attività di stabilimenti in più di uno Stato membro di un titolare del trattamento o responsabile del trattamento nell'Unione ove il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento siano stabiliti in più di uno Stato membro*' oppure il '*trattamento di dati personali che ha luogo nell'ambito delle attività di un unico stabilimento di un titolare del trattamento o responsabile del trattamento nell'Unione, ma che incide o probabilmente incide in modo sostanziale su interessati in più di uno Stato membro*' (art. 4, par. 23) –, l'art. 56 considera '*l'autorità di controllo dello stabilimento principale o dello stabilimento unico del titolare e del trattamento o responsabile del trattamento*' quale '*unico interlocutore del titolare del trattamento o del responsabile del*

trattamento in qualità di *autorità di controllo capofila*. Tale autorità *dovrebbe essere competente per l'adozione di decisioni vincolanti riguardanti misure di applicazione dei poteri di cui gode a norma del (...) regolamento*, coinvolgendo e coordinando strettamente le autorità di controllo interessate nel processo decisionale (cfr. Considerando 125). L'art. 60 del regolamento tipizza a tal fine il *meccanismo dello sportello unico*, disciplinando le modalità del coordinamento tra autorità capofila e autorità interessate, senza tuttavia normare esplicitamente le conseguenze in caso di mutamento delle circostanze relative allo stabilimento principale o unico.

A tale scopo viene in rilievo il parere n. 8 del 9.7.2019 del Comitato europeo per la protezione dei dati, che, adottato ai sensi dell'art. 64 del Regolamento su richiesta delle autorità di controllo di Francia e Svezia, non costituisce una fonte primaria del diritto unionale ma concorre alla definizione delle regole applicabili per il riparto di competenze tra le autorità di controllo nazionali, rappresentando dunque una guida interpretativa autorevole per giudici e autorità amministrative, garantendo l'applicazione uniforme del regolamento in tutta l'Unione (c.d. *soft law*).

In particolare, per quanto di interesse nella presente controversia, l'articolo 4.3.2 del parere, è dedicato alla *creazione dello stabilimento principale o unico oppure trasferimento da un paese terzo nel SEE*. Il Comitato europeo per la protezione dei dati, nello svolgimento del suo ruolo di garante dell'applicazione coerente del regolamento in tutto lo spazio economico europeo (SEE), ha chiarito che *la creazione di uno stabilimento principale o unico oppure il suo trasferimento da un paese terzo nel SEE (nel contesto di un procedimento inizialmente avviato senza cooperazione) durante lo svolgimento di un procedimento consentirà al titolare del trattamento di beneficiare del meccanismo dello sportello unico*, sicché *(...) qualsiasi procedimento pendente (necessariamente un procedimento non soggetto a cooperazione data l'assenza iniziale di uno stabilimento principale nel SEE) sarà trasferito all'autorità di controllo dello Stato nel quale si trova lo stabilimento principale [e] tale autorità di controllo diventerà l'autorità di controllo capofila e il procedimento proseguirà conformemente alle norme di cui all'articolo 60, in cooperazione con l'autorità di controllo interessata di cui all'articolo 4, paragrafo 22*.

Così ricostruita la normativa rilevante e venendo all'esame del caso di specie, il Garante per la protezione dei dati personali contesta alla società ricorrente nel provvedimento impugnato la violazione di diverse norme del Reg. UE n. 679 del 2016 a far data dal 30 novembre 2022, vale a dire dal lancio del servizio 'ChatGPT', quando OpenAI non aveva ancora stabilito nello spazio economico europeo alcuno stabilimento, sul presupposto che all'epoca non potesse essere individuata una *autorità di controllo capofila* competente relativamente ai trattamenti transfrontalieri di dati, sicché le autorità di controllo di ciascuno Stato membro erano da considerarsi *interessate* e dunque titolari dei poteri di controllo e sanzionatori previsti dal regolamento per i trattamenti di dati effettuati sul proprio territorio. Ad avviso di parte resistente, di conseguenza, risulta del tutto legittimo l'avvio del procedimento sanzionatorio nel gennaio 2024, stante il riconoscimento dell'autorità garante irlandese quale capofila solo a decorrere dal successivo 15.2.2024.

L'impostazione non appare, tuttavia, condivisibile, atteso che la costituzione a far data dal 15 febbraio 2024 della filiale irlandese 'OpenAI Ireland Ltd.', da qualificare *stabilimento unico* della società OpenAI nello spazio economico europeo, rende illegittimo il provvedimento sanzionatorio del novembre 2024, in quanto adottato dal Garante per la protezione dei dati personali in violazione delle norme regolatrici del *meccanismo dello sportello unico*, come definite dal combinato disposto del Reg. UE n.679 del 2016 e del parere n. 8 del 9.7.2019 del Comitato europeo per la protezione dei dati personali.

La creazione dello stabilimento unico del titolare del trattamento (a far data dal suo riconoscimento con la comunicazione del febbraio 2024) nelle more del procedimento amministrativo, pure legittimamente avviato nel gennaio del 2024, avrebbe infatti dovuto determinarne immediatamente il trasferimento *all'autorità di controllo dello Stato nel quale si trova lo stabilimento principale*, nella specie quella irlandese, e l'avvio del menzionato meccanismo di cooperazione delineato dagli artt. 60 e 61 del regolamento.

Del resto, non appare invero convincente la difesa di parte resistente in ordine alla ritenuta operatività del meccanismo dello *'sportello unico'* unicamente rispetto alle violazioni *'continuative o continuate'* e non già a quelle *'consumate'*, dal momento che tale assunto è sprovvisto di base giuridica e deriva da un'erronea

interpretazione del paragrafo 16 del parere n. 8 del 9.7.2019, intitolato ‘Oggetto del parere’, nella parte in cui è scritto che *‘le questioni [oggetto del parere] vert[ono] principalmente su violazioni di natura continuativa o continuata’*.

Innanzitutto, già l’utilizzo dell’avverbio *‘principalmente’* (*‘mainly’* nella versione inglese) vale a escludere che il Comitato europeo per la protezione dei dati abbia inteso ricondurre le questioni oggetto del parere alle sole violazioni di natura continuativa o continuata, avendo piuttosto voluto indicare in quali tipi di violazioni ricorrono più frequentemente siffatte questioni, ossia in quelle *‘continue o continuative’*; inoltre, la ragione del riferimento (*principalmente*) a tale tipologia di violazioni è chiarita nello stesso paragrafo 16, laddove è scritto che *‘affinché si verifichi un mutamento delle circostanze relative allo stabilimento principale o unico, le violazioni devono essere commesse lungo un certo lasso di tempo’*. Da ciò deriva che il suddetto paragrafo 16 deve essere inteso nel senso che è statisticamente più probabile che il mutamento di circostanze relative allo stabilimento principale o unico incida su procedimenti aventi a oggetto violazioni continuative o continue, non potendosi tuttavia escludere che venga in rilievo anche rispetto a violazioni consumate, quando il procedimento sia comunque ancora in corso e non sia stata adottata una decisione definitiva, come nella specie avvenuto, stante l’intervenuta definizione del procedimento col provvedimento impugnato solo nel novembre del 2024.

Il Comitato europeo per la protezione dei dati, infatti, mirando all’attuazione certa, coerente ed omogenea della disciplina in parola, individua nel momento dell’adozione di una decisione definitiva da parte di un’autorità di controllo *‘un criterio obiettivo per cristallizzare il momento a partire dal quale ogni eventuale mutamento di circostanze non esplicherebbe alcun effetto sulla competenza acquisita da un’autorità’*, ritenendo che tale soluzione *‘aument[i] le possibilità che l’autorità preposta alla decisione abbia il potere di dare esecuzione alla stessa’* e *‘offr[a] il vantaggio di ridurre il rischio che due (o più) autorità si considerino capofila per la medesima violazione o, al contrario, che nessuna autorità si consideri capofila’*.

La prospettazione di parte resistente appare, infine, non condivisibile anche in ragione del fatto che rimettere l’individuazione dell’autorità competente a procedere nel caso di trattamento transfrontaliero di dati alla natura della violazione contestata causerebbe non solo l’incertezza – dovuta alla non sempre univoca qualificazione del tipo di illecito sotto il profilo della sua durata - che la stessa disciplina eurounitaria mira a evitare, ma anche l’inversione dell’ordine logico giuridico di esame delle questioni, subordinando la soluzione di una questione pregiudiziale quale la competenza all’esito dell’esame di una questione di merito quale la natura – continuata, continuativa o consumata – dell’illecito o dei singoli illeciti in contestazione. Ciò comporterebbe, soprattutto in sede giurisdizionale, la necessità di esaminare nel merito la natura delle violazioni per stabilire la sussistenza o meno della competenza dell’autorità procedente, in evidente contrasto con il disposto di cui all’art. 34, comma 2, c.p.a., a mente del quale *‘in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati’*, oltre che con il rischio di una frammentazione/sovrapposizione delle competenze fra diverse autorità garanti in caso di violazioni plurime e di diversa natura (come effettivamente avvenuto nel caso di specie, in cui il garante ha trasmesso gli atti solo relativamente ad alcune violazioni, quelle ritenute non consumate).

A conclusioni dissimili non può invero giungersi neppure considerando, come allega parte resistente, la natura di *‘accertamento’* delle violazioni del provvedimento sanzionatorio, con la conseguente applicazione della legge vigente al momento della consumazione dell’illecito. Appare a tal fine inconferente il richiamo all’art. 11 delle preleggi, il quale, nel sancire che *‘la legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo’*, scolpisce una fondamentale regola in materia di successione delle leggi nel tempo. Nel caso di specie, tuttavia, non viene in rilievo la modifica nelle more del procedimento amministrativo della normativa applicabile (inatti, tutte le condotte contestate e la notifica della contestazione delle violazioni sono avvenute nel vigore della normativa di cui al GDPR ed al d.lgs. n. 101/2018; cfr., C.d.S., n. 2892/2016), ma quella di alcune circostanze fattuali – vale a dire la creazione di uno stabilimento unico del titolare del trattamento nel territorio dell’Unione – , le cui conseguenze sono prese in considerazione e disciplinate dal parere più volte citato.

Deve essere osservato altresì, a conferma di quanto sin qui esposto, che altre autorità di controllo, pur *'interessate'* al momento dell'avvio di procedimenti relativi ai medesimi illeciti posti in essere dall'odierna società ricorrente, hanno poi declinato la propria competenza a favore dell'autorità di controllo irlandese, considerata capofila a decorrere dal 15.2.2024, trasmettendo alla stessa tutti gli atti istruttori compiuti (cfr. doc. 21, 74 e 75 del fascicolo di parte ricorrente).

Considerato, infine, ad ulteriore conferma di quanto sin qui argomentato, che di regola la competenza ad adottare una decisione correttiva e sanzionatoria che constati la violazione di norme regolamentari in caso di trattamento transfrontaliero di dati spetta all'autorità di controllo capofila, lo stesso Reg. UE n.679 del 2016 individua circostanze in cui tale competenza ricade eccezionalmente sulle autorità di controllo interessate. Vengono in rilievo a tal proposito gli artt. 56, par. 2, del regolamento, a mente del quale *'ogni autorità di controllo è competente per la gestione dei reclami a essa proposti o di eventuali violazioni del presente regolamento se l'oggetto riguarda unicamente uno stabilimento nel suo Stato membro o incide in modo sostanziale sugli interessati unicamente nel suo Stato membro'* e 66, il quale, in deroga al meccanismo di cui all'art. 60, riconosce a ciascuna autorità di controllo interessata il potere di adottare misure provvisorie *'qualora ritenga che urga intervenire per proteggere i diritti e le libertà degli interessati'*.

A tali ipotesi si aggiunge il caso in cui l'autorità di controllo capofila, pure investita della questione, decida di non trattare il caso (in tal senso, CGUE, C- 645/19, Facebook Ireland e a.). Tuttavia, nessuna di tali eccezionali circostanze si ritiene sussistente nel caso di specie, sicché la competenza dell'autorità di controllo italiana deve escludersi anche rispetto a tali previsioni.

Ad ulteriore conferma della decisione e con riferimento alla giurisprudenza di legittimità, in caso di trattamenti transfrontalieri di dati, secondo la Suprema Corte *'l'Autorità nazionale garante della protezione dei dati è legittimata ai fini sanzionatori allorché risulti dalla sentenza di merito che il trattamento è stato effettuato da una società italiana in piena e diretta autonomia di decisione rispetto ai dati personali [oggetto del trattamento]'* (Ord. Sez. I, n. 27189 del 22.9.2023) e *'l'autorità garante italiana ha il potere di emettere i provvedimenti di sua competenza secondo la legge italiana nei confronti di un soggetto straniero, avente sede anche fuori dell'unione, che operi al di fuori del territorio nazionale, purché il medesimo svolga, tramite un'organizzazione stabile nel territorio italiano, un'attività effettiva e reale, anche minima, nel contesto della quale si svolge il trattamento'* (Sent. Sez. I, n. 3952 dell'8.2.2022). In entrambe le pronunce, il presupposto per il riconoscimento di un potere sanzionatorio in capo all'autorità garante italiana è individuato nella presenza sul territorio italiano di una *'società'* o di *'un'organizzazione stabile'*, circostanze insussistenti nel caso in esame.

Alla luce di quanto esposto, il primo motivo di ricorso deve essere accolto, con assorbimento degli altri (in tal senso, Ad. Pl. 27 aprile 2015, n. 5), pronuncia cui segue la declaratoria di inefficacia della polizza fideiussoria indicata in dispositivo.

Le spese di lite, tanto per la fase cautelare che per il merito, devono essere compensate tra le parti, considerata la novità delle questioni trattate e le ragioni dell'accoglimento della domanda, fondate sulla pregiudiziale incompetenza dell'autorità resistente, con assorbimento degli ulteriori motivi di censura.

P.Q.M.

Il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando, così dispone:

- in accoglimento del ricorso, annulla il provvedimento n. 755 emesso dal Garante per la protezione dei dati personali in data 2 novembre 2024;
- dichiara inefficace la polizza fideiussoria n. 536/00022701 del 22.5.2025 prestata dalla società ricorrente a titolo di garanzia a prima richiesta in adempimento del provvedimento cautelare 21.3.2025;
- compensa le spese di lite.

Così deciso in Roma, in data 18.3.2026.

Il Giudice
dott.ssa Damiana Colla

