

Sentenza 1/2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE DI BOLZANO

composta dai magistrati:

Enrico MARINARO	Presidente
Francesco TARGIA	Consigliere– relatore
Massimo Giuseppe URSO	Referendario

ha pronunciato il seguente

SENTENZA

nel giudizio per responsabilità amministrativa iscritto al n.2349 del registro di segreteria nei confronti di:

CARAMASCHI Renzo (codice fiscale CRMRNZ46C04A952G), nella qualità di titolare del trattamento dei dati personali del comune di Bolzano, rappresentata e difesa dall'Avv. Monica Bonomini;

BUONFRATE Manuela (codice fiscale BNFMNL67A54A952H), nella qualità di responsabile dei procedimenti amministrativi in materia dei dati personali e, successivamente, *Privacy Manager* del comune di Bolzano, rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Cristina Fabbretti;

VISTI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 15 dicembre 2023, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Ombretta Ricoldo, il relatore, consigliere Francesco Targia; il rappresentante del Pubblico ministero in persona del Procuratore regionale Alessia Di Gregorio e gli Avv.ti Monica Bonomini e Maria

Cristina Fabbretti.

Premesso in

F A T T O

1. Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura Regionale conveniva, dinanzi a questa Sezione Giurisdizionale, il dott. Renzo Caramaschi e la dott.ssa Manuela Buonfrate per ivi sentirli condannare al pagamento, in favore del comune di Bolzano, della somma rispettivamente di euro 12.600,00 e 6.300,00, oltre rivalutazione, interessi legali e spese del presente procedimento.

A sostegno della domanda, l'organo requirente faceva presente che il giudizio trae origine dall'avvenuto pagamento (seppur in misura ridotta) della sanzione irrogata dal Garante per la protezione dei dati personali al comune di Bolzano con provvedimento n. 190 del 13 maggio 2021, per la violazione dell'art. 5, par. 1, lett. a) e c), 8, 9, 35, 13 e 88 del Regolamento europeo n. 2016/679, nonché degli artt. 113 e 114 del codice della *privacy*, avendo il comune posto in essere trattamenti di dati personali dei dipendenti relativi alla navigazione in internet, in assenza dei presupposti e di idonea informativa, e adottato una modulistica per la fruizione del servizio di assistenza psicologica non conforme al quadro normativo in quanto prevedeva la conoscenza di dati personali sullo stato di salute dei dipendenti da parte dei soggetti delegati allo svolgimento delle funzioni datoriali.

In particolare, segnalava che i due presunti responsabili nella loro qualità, rispettivamente, di titolare del trattamento dei dati e di responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di protezione dei dati personali e, dal 25 maggio 2018, *Privacy Manager*, non si sarebbero attivati per verificare

la conformità della disciplina regolamentare interna a seguito dell'avvenuto mutamento del quadro normativo operato dal d.lgs. 4 settembre 2015, n. 151, neanche a seguito della pronuncia del Garante del 13 luglio 2016 (*Trattamento dei dati dei dipendenti mediante posta elettronica e altri strumenti di lavoro*), e non sarebbero intervenuti per eliminare le forme di trattamento dei dati personali illeciti neppure in sede di adozione delle “*Linee guida per le procedure di adeguamento del GDPR 2016/679*”.

La descritta inerzia, a giudizio della Procura contabile, sarebbe gravemente colposa in quanto non riguarderebbe singoli episodi, ma una costante, perdurante violazione della normativa della *privacy* relativamente a due tipologie di trattamenti massivi di dati, noti necessariamente agli odierni convenuti in considerazione della generalità dei destinatari.

Relativamente, poi, alla quantificazione del danno, la Procura ha fatto presente che, in considerazione della circostanza che entrambi i convenuti avevano specifici compiti in materia di tutela della riservatezza e il connesso potere-dovere di attivarsi, il danno subito dal comune di Bolzano va ripartito tra i due convenuti *pro quota* nella misura del 50 per cento. In particolare, considerato che la sanzione ridotta pagata dall'Ente ammonta a euro 42.000,00 e che nel periodo 2015-2019 (anni in cui sia il dott. Caramaschi, sia la dott.ssa Buonfrate hanno rivestito, rispettivamente, la qualità di titolare del trattamento dei dati e di responsabile del procedimento in materia di dati personali e successivamente di *Privacy Manager*) sono state poste in essere 26 delle 35 violazioni accertate dal Garante e che, pertanto, appare equo determinare il danno in euro 25.200,00, pari al 60 per cento del danno subito dal Comune, ha proceduto ad attribuire a ciascuno dei convenuti una quota

di danno pari ad euro 12.600,00, ridotta, per la dott.ssa Buonfrate, di un ulteriore 50 per cento, tenuto conto del lungo, documentato periodo di assenza della stessa per motivi di salute (maggio 2018-gennaio 2019).

A seguito di invito a dedurre ritualmente notificato, il dott. Caramaschi, al quale era stato inizialmente addebitato l'intero danno, presentava deduzioni. In particolare, faceva presente che il trattamento del traffico di rete non consentiva alcun monitoraggio sulle navigazioni *web* dei dipendenti, essendo risultati i dati raccolti non attendibili. Osservava, poi, che alla figura del titolare del trattamento dei dati erano state affiancate, già dal 2004, quelle del responsabile e dell'incaricato e che, dal 2018, a seguito dell'entrata in vigore del GDPR 2016/679, erano state emesse le necessarie informative, adottato il nuovo registro dei trattamenti e nominati il responsabile della protezione dei dati e il *Privacy Manager*.

Il PM contabile, ritenendo parzialmente fondate le deduzioni fornite dal dott. Caramaschi, con invito a dedurre integrativo, contestava alla dott.ssa Buonfrate il menzionato danno erariale, decurtato del 20 per cento in relazione alla concorrente responsabilità del Caramaschi. Quest'ultima, in sede di deduzioni, contestava la ricostruzione dei fatti operata dalla Procura, evidenziando in particolare che, non essendo inquadrata come dirigente, non le competeva alcun potere di adozione di atti e di provvedimenti amministrativi. Precisava, poi, di non disporre di alcun potere di vigilanza rispetto all'attività svolta presso i singoli uffici organizzativi, presidiati da parte dei dirigenti incaricati. Segnalava, in ultimo, di aver svolto le funzioni di *Privacy Manager* solo da ottobre 2019, essendo stata assente per un lungo periodo per ragioni di salute e, in ogni caso, di aver svolto in quella veste un

mero ruolo di coordinamento delle attività in materia di *privacy*, senza disporre di autonomi poteri di intervento.

La Procura, ritenendo solo in parte superate le contestazioni mosse, notificava la citazione in giudizio.

2. Con memoria di costituzione del 20 novembre 2023, la difesa del dott. Caramaschi ha chiesto il rigetto della domanda e, in via subordinata, la rideterminazione del *quantum* eventualmente dovuto, tenendo conto delle concorrenti responsabilità dei funzionari responsabili del trattamento negli ambiti oggetto di sanzione e dell'ufficio organizzazione e formazione.

In particolare, ha preliminarmente contestato l'asserita illiceità e antigiusuridicità del trattamento dei dati da parte dell'Amministrazione, non potendosi attribuire alla sanzione inflitta dal Garante, contrariamente a quanto argomentato dalla Procura, alcun valore di statuizione. Ha precisato anche che esisteva una generale informazione sulla raccolta dei *log* e che detta raccolta era effettuata al solo fine di garantire la sicurezza dei dati da attacchi esterni e che la stessa comunque non consentiva di fatto alcun monitoraggio sulle navigazioni *web* dei dipendenti, essendo risultati i dati raccolti non attendibili. Ha segnalato, inoltre, che la conoscenza di alcuni dati sanitari da parte dei dirigenti era correlata all'obbligo in capo a loro di porre in essere ogni misura per prevenire i rischi per la salute dei lavoratori. Nel merito, poi, ha fatto presente che il Sindaco, titolare per legge del trattamento dei dati, è tenuto, come ha fatto, a dotarsi di un'ideale organizzazione e ad individuare i responsabili dei trattamenti e non deve né può occuparsi in prima persona degli aspetti tecnici legati alla tutela della *privacy*, compito questo che compete, invece, a specifiche professionali

individuate, fino al 2018, nell'Ufficio organizzazione e formazione e nei direttori di ripartizione e di ufficio con riferimento alle competenze agli stessi assegnate e successivamente nel DPO e nel *Privacy Manager*. Ha contestato, poi, la quantificazione del danno, non parametrata al periodo di espletamento della carica (4 anni dei 20 presi in esame dal Garante) e la sussistenza della dedotta colpa grave, avendo il titolare del trattamento confidato, come riconosciuto dallo stesso Garante, *“nella liceità dei trattamenti posti in essere, avendo assolto agli obblighi previsti dalla disciplina di settore, stipulando, fin dal 2020, un accordo con le organizzazioni sindacali”* aventi ad oggetto i trattamenti risultati non conformi a legge.

3. Con atto di costituzione in giudizio del 13 novembre 2023 la dott.ssa Buonfrate ha chiesto il rigetto della domanda azionata dal Procuratore regionale in quanto non risulterebbero integrati gli elementi della responsabilità amministrativa e del danno alla finanza pubblica. In particolare, ha affermato l'assoluta totale estraneità rispetto alle condotte omissive contestate rivestendo, all'epoca dei fatti, il ruolo di semplice funzionario dell'Ufficio organizzazione e formazione, privo del potere di adozione di qualsiasi atto di organizzazione e di poteri verifica relativamente ai trattamenti dei dati posti in essere dai diversi uffici dell'ente. Infatti, sia prima che dopo l'entrata in vigore del GDPR, responsabili del trattamento dei dati erano e hanno continuato ad essere i dirigenti delle singole strutture interessate. Ha, inoltre, segnalato il ruolo marginale svolto sia come responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di dati personali, riguardando l'incarico i soli atti di competenza dell'ufficio di appartenenza,

sia di *Privacy Manager*, non avendo autonomi poteri di intervento diretto, ma mere funzioni di coordinamento fra le diverse figure del sistema. Ha evidenziato, poi, l'insussistenza del nesso di causalità tra la condotta contestata e il danno patito dall'ente e l'assenza della colpa grave (circostanza questa riconosciuta dallo stesso Garante), anche considerato l'impegno profuso nel settore della *privacy* (caricamento sulla intranet di modelli informativi e di schemi di atti e organizzazione della formazione in materia), nonostante le molteplici attività affidate e il ruolo marginale ricoperto nel settore della *privacy*. Ha contestato, in ultimo, la quantificazione del danno operata dalla Procura non essendosi tenuto conto dell'ampio arco temporale preso in considerazione dal Garante (dal 2000 al 2020) a fronte di un periodo di servizio prestato nelle funzioni di responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di tutela dei dati personali e *Privacy Manager* limitato (giugno 2015 – maggio 2018), l'avvenuta contestazione delle modalità di monitoraggio e conservazione dei dati e non dei singoli accessi, il lungo periodo di assenza per malattia, delle diverse concause e dei diversi attori incidenti nella determinazione del danno indiretto.

4. Nell'odierna udienza, le parti insistevano nelle rispettive conclusioni.

Il giudizio è stato, quindi, posto in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto dell'odierno giudizio è il ristoro dell'indebito pregiudizio patrimoniale subito dal Comune di Bolzano in conseguenza della sanzione irrogata dal Garante per plurime violazioni della disciplina in materia di dati personali. Al riguardo, deve essere preliminarmente precisato che gli atti

emanati dal Garante, pur non potendo essere equiparati ad una sentenza passata in giudicato, assumono un valore presuntivo circa l'oggettiva sussistenza della violazione data la particolare competenza specifica del soggetto emanante relativamente alla disciplina di settore. Deve, inoltre, essere evidenziato che tale presunzione trova conferma nell'ampia documentazione prodotta in giudizio dal PM contabile e che gli elementi *ex adverso* dedotti dalla difesa dei convenuti in ordine all'asserita insussistenza di una condotta giuridica appaiono prive di pregio. Infatti, deve osservarsi che l'informazione fornita ai dipendenti sulla raccolta dei *log*, in considerazione della sua genericità, non può considerarsi adeguata, che non rilevano le finalità per le quali la stessa è effettuata, così come l'asserita non attendibilità dei dati raccolti, anche considerato che la conservazione di informazioni, ancorché parziali e imprecise, sui siti internet visitati dai dipendenti appare comunque lesiva del diritto alla loro riservatezza, così come la trasmissione di dati personali sullo stato di salute del lavoratore ai soggetti delegati allo svolgimento delle funzioni datoriali.

2. Ciò premesso, nel merito, il Collegio è chiamato ad accertare, con riferimento ad entrambi i convenuti, la sussistenza dei presupposti, oggettivi e soggettivi, della responsabilità contabile.

Al riguardo, deve osservarsi che sul dott. Caramaschi, in quanto legale rappresentante dell'ente (comune di Bolzano) titolare del trattamento dei dati, ricadeva l'attuazione degli obblighi previsti per tale figura, tra i quali rientra ogni decisione in merito alle modalità del trattamento dei dati personali e agli strumenti da utilizzare. L'ampiezza dei compiti affidati porta a ritenere effettivamente sussistente un obbligo di attivarsi per verificare la

conformità della disciplina regolamentare interna a seguito dell'avvenuto mutamento del quadro normativo operato dal d.lgs. 4 settembre 2015, n. 151 e, quindi, astrattamente configurabile una condotta omissiva eziologicamente ricollegabile al danno derivato al comune dall'avvenuta irrogazione di una sanzione.

Ad un tempo deve evidenziarsi che i compiti e le connesse responsabilità del titolare sono individuate dal legislatore eurounitario e nazionale in modo ampio a tutela del privato lesa nei confronti del titolare-persona giuridica. Nel momento, invece, in cui la responsabilità deve riverberarsi sulla persona fisica legale rappresentante dell'ente non si potrà non tenere conto delle dimensioni dell'ente, della molteplicità dei compiti assegnati ad un sindaco di un capoluogo di provincia, della tecnicità della materia e soprattutto dell'avvenuta o meno predisposizione di un'organizzazione potenzialmente idonea. Valutati detti elementi nella concreta fattispecie in esame, il Collegio ritiene non sussistente il requisito della colpa grave., per aver dott. Caramaschi confidato nell'operato del responsabile e degli incaricati e non potendo effettivamente essere chiamato ad occuparsi in prima persona degli aspetti tecnici legati alla tutela della *privacy*. Detta circostanza trasparente, peraltro, nello stesso provvedimento di irrogazione della sanzione all'interno del quale il Garante precisa che *“è stato considerato che il titolare del trattamento avesse confidato nella liceità dei trattamenti posti in essere avendo assolto agli obblighi previsti dalla normativa di settore”*.

3. A considerazioni diverse deve, invece, addivenirsi in relazione alla posizione dell'altra convenuta, la dott.ssa Buonfrate.

Infatti, quest'ultima nel periodo 2015-2019 ha rivestito gli incarichi di

responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di protezione dei dati personali e, dal 25 maggio 2018, di *Privacy Manager*, compiti questi che presuppongono specifiche competenze con connesse responsabilità. In particolare, la dott.ssa Buonfrate, in base alla determina n. 5017 del 16 giugno 2015, nella qualità di responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di protezione dei dati personali, aveva tra gli altri il compito di approvare gli schemi di atti obbligatori e di linee guida e il documento programmatico della sicurezza, nonché predisporre le modifiche al regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari. A seguito del decreto n. 14/S/2018 del 24 maggio 2018 ha assunto, poi, il ruolo di *Privacy Manager*, cioè di coordinatore interno delle attività di adeguamento al GDPR.

Ne discende che può ritenersi sussistente a suo carico il contestato obbligo di attivarsi per verificare la conformità della disciplina regolamentare interna al quadro normativo introdotto dal d.lgs. 4 settembre 2015, n. 151, oltre che un generale obbligo di vigilanza sul rispetto della predetta normativa, ed è, quindi, configurabile, anche in questo caso, un comportamento omissivo ricollegabile al danno subito dal comune a seguito dell'avvenuta irrogazione di una sanzione.

Al riguardo la difesa della convenuta ha segnalato, in primo luogo, la propria totale estraneità rispetto alle condotte omissive contestate rivestendo, all'epoca dei fatti, la qualifica funzionario dell'Ufficio organizzazione e formazione, come tale privo del potere di adozione di qualsiasi atto di organizzazione e di poteri verifica relativamente ai trattamenti dei dati posti in essere dai diversi uffici dell'ente. Ha, inoltre, segnalato il ruolo marginale

svolto sia come responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di dati personali, riguardando l'incarico i soli atti di competenza dell'ufficio di appartenenza, sia di *Privacy Manager*, non avendo autonomi poteri di intervento diretto, ma mere funzioni di coordinamento.

Le argomentazioni non meritano accoglimento.

Dai menzionati determina e decreto emerge, infatti, che la dott.ssa Buonfrate, seppur funzionaria e non dirigente, era intestataria di pregnanti compiti in materia di *privacy* inerenti non il solo Ufficio di appartenenza, ma l'intera amministrazione comunale, dato che la struttura in cui la stessa era incardinata, Ufficio organizzazione e formazione, era stata individuata come quella preposta all'attuazione della normativa in materia di *privacy*.

In sede di costituzione in giudizio la difesa della dott.sa Buonfrate ha lamentato l'insussistenza del nesso di causalità tra la condotta contestata e il danno patito dall'ente e l'assenza della colpa grave, dato l'impegno profuso nel settore della *privacy* nonostante le molteplici attività alla stessa affidate.

Anche tali doglianze devono essere disattese.

Deve ritenersi, infatti, che le omissioni contestate siano con evidenza eziologicamente ricollegabili al verificarsi dei comportamenti oggetti di sanzione, che sarebbero potuti essere evitati attraverso un maggiore coordinamento, aggiornate direttive, analisi della normativa e delle novelle intervenute maggiormente attente.

Eguale può ritenersi sussistente l'elemento psicologico della colpa grave dato che gli episodi presi in considerazione dal garante non sono singoli ma relativi a due tipologie di trattamento massivo dei dati che per l'ampiezza e la generalità dei destinatari (l'intero personale del Comune)

non potevano non essere note.

Da ultimo, viene contestata la quantificazione del danno operata dalla Procura erariale, in quanto non si sarebbe tenuto conto dell'ampio arco temporale preso in considerazione dal Garante (2000-2020) a fronte di un periodo di servizio prestato nelle funzioni di responsabile dei procedimenti amministrativi in materia di tutela dei dati personali e *Privacy Manager* limitato, il lungo periodo di assenza per malattia, delle diverse concause e dei diversi attori incidenti nella determinazione del danno indiretto.

Tali ultime argomentazioni appaiono parzialmente fondate.

Infatti, se da un lato va evidenziato che in sede di quantificazione del danno la Procura erariale ha tenuto conto sia del periodo di espletamento dell'incarico, sia del lungo periodo di assenza della dott.ssa Buonfrate dal servizio per motivi di salute, tanto da aver ridotto l'importo del danno ad euro 6.300,00, dall'altro il Collegio ritiene che effettivamente non risulta si sia tenuto nella dovuta considerazione l'apporto causale fornito dagli altri soggetti coinvolti.

Il riferimento è ai dirigenti dei settori che hanno effettuato i trattamenti massivi dei dati in esame, al dirigente dell'ufficio organizzazione e formazione, struttura preposta all'attuazione della normativa in materia di *privacy*, alle delegazioni di parte pubblica che ha sottoscritto con le organizzazioni sindacali gli appositi accordi aventi ad oggetto i trattamenti dei dati risultati non conformi a legge.

Da quanto sopra discende la necessità di rideterminare nella misura complessiva di euro 4.200,00 la quota di danno da porre a carico della dott.ssa Buonfrate, determinato tenendo conto dell'arco temporale nel quale

era suo dovere adoperarsi, del lungo periodo di assenza per malattia, della contemporanea attribuzione di altre funzioni e dell'apporto degli altri soggetti coinvolti che hanno causalmente contribuito al trattamento dei dati ritenuto illecito e sanzionato.

4. In conclusione, il Collegio ritiene meritevole di accoglimento la pretesa risarcitoria esercitata nei confronti della dott.ssa Manuela Buonfrate, mentre reputa di escludere quella promossa nei confronti del convenuto dott. Renzo Caramaschi.

L'integrale proscioglimento determina l'onere di refusione delle spese di difesa, quantificate in euro 2.500,00, oltre oneri, a carico dell'Amministrazione comunale.

Le spese di giudizio, da rimborsare allo Stato, seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale di Bolzano, ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione reietta, definitivamente pronunciando, così decide:

- rigetta la domanda proposta nei confronti del dott. Caramaschi e, conseguentemente, liquida in suo favore le spese di difesa nella misura di euro 2.500,00, oltre IVA, CPA e spese generali come per legge;
- accoglie parzialmente, nei limiti di cui in motivazione, la domanda nei confronti della dott.ssa Buonfrate, e per l'effetto la condanna al pagamento della somma di euro 4.200,00 (quattromiladuecento/00), oltre gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo, in favore del comune di Bolzano;
- condanna, altresì, la dott.ssa Buonfrate al pagamento delle spese di

giudizio, da rimborsare allo Stato, quantificate in euro 260,96 (€ duecentosessanta/96).

Manda alla Segreteria per la comunicazione della presente sentenza alle parti.

Così provveduto nella camera di consiglio del 15 dicembre 2023.

Il Relatore

Francesco Targia

(firmato digitalmente)

Presidente

Enrico Marinaro

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il giorno

09/01/2024