

N. R.G. 10880/2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di VERONA
SECONDA SEZIONE CIVILE

Foglio costituente parte integrante del verbale d'udienza del 9 febbraio 2022

Sentenza a seguito di trattazione orale, ex art. 281-sexies, c.p.c.

Il Tribunale di Verona, in persona del Giudice monocratico dott.ssa Monica Attanasio, pronuncia la seguente

SENTENZA

nella causa n. 10880/2019 R.G., vertente tra

COMUNE DI (C.F.: opponente, rappresentata e difesa dall'avv.

e

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI (C.F.: opposto, rappresentato e difeso
ex lege dall'Avvocatura dello Stato

AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONI (C.F.: convenuta contumace

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

A seguito di segnalazione di un privato, con atto del 13 marzo 2015 l'Autorità Garante invitò il Comune di a fornire idonei elementi di valutazione in merito alla determinazione n. 349 del 30 luglio 2014 dell'Area tecnica – Settore patrimonio, Manutenzione – Servizi del medesimo Comune, avente ad oggetto: “Convenzione punti Luce. Impegno di spesa e liquidazione anno 2013”, pubblicata all'albo pretorio on-line del sito web istituzionale del Comune e successivamente rinvenuta nella sezione dedicata all'albo pretorio storico.



La richiesta venne riscontrata dal Comune in data 8 giugno 2015 e, successivamente, con nota del 31 luglio 2015, il Garante chiuse l'istruttoria in quanto, pur avendo riscontrato una condotta non conforme alla disciplina applicabile in materia di protezione dei dati personali, non ritenne di procedere all'adozione di provvedimenti prescrittivo o inibitori, per intervenuto esaurimento degli effetti della condotta, riservandosi di contestare la violazione amministrativa.

Detta contestazione venne in effetti notificata al Comune in data 2 ottobre 2015: con essa, si addebitò al Comune la violazione dell'art. 19, comma 3, del Codice per la Protezione dei Dati Personali, per avere effettuato, per il periodo eccedente il termine di 15 giorni previsto dalla normativa, una diffusione di dati personali in assenza di idonei presupposti normativi.

Seguì la trasmissione dal Comune al Garante di memoria difensiva ex art. 18 della l. n. 689/81, e, nelle more della decisione da parte dell'Autorità Garante, entrò in vigore il D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, contenente modifiche al Codice in materia di protezione dei dati personali, il cui art. 18, nel prevedere la possibilità di una definizione agevolata dei procedimenti sanzionatori per le violazioni in materia di protezione dei dati personali non ancora definite, ha altresì stabilito che, in difetto, *“l'atto con il quale sono stati notificati gli estremi della violazione o l'atto di contestazione immediata di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, assumono il valore dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 18 della predetta legge, senza obbligo di ulteriore notificazione, sempre che il contravventore non produca memorie difensive ai sensi del comma 4”*.

Non avendo il Comune di provveduto al pagamento in misura ridotta né presentato memorie difensive nei termini prescritti, il Garante ha proceduto all'iscrizione a ruolo sulla base del verbale di contestazione, convertito *ope legis* in ordinanza ingiunzione, trasmettendo quindi il ruolo ad Agenzia delle Entrate Riscossione, che in data 10 ottobre 2019 ha notificato al Comune di la cartella di pagamento n. 122 2019 00188573 79/000, per un ammontare di € 20.605,88.

Avverso detta cartella il Comune di ha proposto opposizione ex art. 615, comma 1, c.p.c., affermando: i) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del D.lgs. n. 101, per violazione degli artt. 97, 113, 24 e 117 della Costituzione, stante l'automatica e generale attribuzione, in forza di una disposizione legislativa di carattere retroattivo, del valore di ordinanza-ingiunzione ad atti aventi natura e contenuto del tutto diversi, la pretermissione delle necessarie valutazioni dell'autorità amministrativa nonché della motivazione del provvedimento sanzionatorio, e la privazione della garanzia di un'effettiva tutela giurisdizionale conseguente all'esclusione di un obbligo di notificazione nei



confronti dell'autore della violazione; ii) l'infondatezza della pretesa azionata, giacché l'art. 19, comma 3, del Codice per la Protezione dei dati Personali, nel testo vigente all'epoca in cui la pretesa violazione si sarebbe verificata, prevedeva che la diffusione di dati non sensibili da parte di un soggetto pubblico fosse ammessa quando prevista da una norma di legge, e, nella specie, la pubblicazione della delibera in questione nell'albo pretorio dell'ente è avvenuta ai sensi dell'art. 124 del d.lgs. n. 267 del 2000; iii) l'eccessività della sanzione irrogata.

Mentre Agenzia delle Entrate Riscossione, non ostante la regolare notificazione dell'atto introduttivo, non ha provveduto a costituirsi in giudizio, si è ritualmente costituita l'Autorità Garante, la quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dell'opposizione, a cagione: i) dell'inutile decorso del termine di 30 giorni previsto dall'art. 10, comma 3, del D.lgs. n. 150/2011 – termine decorrente dallo scadere di quello di 90 giorni previsto dall'art. 18 del D.lgs. n. 101 –; ii) dell'impossibilità di far valere con l'opposizione all'esecuzione doglianze non fatte valere tempestivamente con ricorso avverso il provvedimento sanzionatorio; iii) della mancata impugnazione del provvedimento dirigenziale del 31 luglio 2015, con cui l'Ufficio del Garante aveva già effettuato una valutazione di illegittimità del trattamento di dati personali da parte del Comune. Nel merito ha poi sostenuto la fondatezza e congruità della pretesa sanzionatoria.

Dopo un rinvio per pendenza di trattative, la causa, istruita solo documentalmente, è stata rinviata per precisazione delle conclusioni e discussione orale ex art. 281 *sexies* c.p.c. all'udienza odierna, trattata in forma scritta ai sensi dell'art. 221, comma 4, del d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni con l. n. 77/2020.

Va innanzi tutto dichiarata la contumacia di Agenzia delle Entrate Riscossione, non essendosi provveduto al riguardo nel corso del procedimento.

Sempre in via preliminare, va altresì osservato che la presente azione deve essere qualificata come opposizione ex art. 10 del D.lgs. n. 150/2011: l'opponente, infatti, contesta la sussistenza della violazione che gli viene addebitata, lamentando altresì l'eccessività della sanzione che gli è stata irrogata; né la riqualificazione nei termini indicati può ritenersi preclusa, come affermato dal Garante, a cagione dell'intervenuto decorso del termine di 30 giorni prescritto per la sua proposizione, giacché, al contrario, è proprio in forza di tale riqualificazione che si pone la questione relativa al rispetto di tale termine.



Infine, la mancata conversione del rito in prima udienza comporta la stabilizzazione del rito con cui la causa è stata introdotta, ai sensi dell'art. 4 del D.lgs. n. 150/2011.

Tanto premesso, va osservato che D.lgs. n. 101/2018, nell'adeguare la normativa nazionale in materia di protezione dei dati personali alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, ha dettato una speciale disciplina transitoria riguardante i procedimenti sanzionatori non definiti alla data di applicazione del Regolamento.

L'art. 18 prevede, infatti, che:

- nel termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto la violazione può essere definita mediante pagamento in misura ridotta di una somma pari a due quinti del minimo edittale (comma 1);
- decorso inutilmente tale termine, l'atto di contestazione assume il valore di ordinanza ingiunzione ex art. 18 della l. n. 689/81, "*senza obbligo di ulteriore notificazione*", ed il trasgressore è tenuto a pagare gli importi indicati nel verbale di contestazione nei successivi sessanta giorni, salvo che presenti una nuova memoria difensiva (commi 2 e 3);
- laddove l'interessato abbia prodotto tale memoria, il Garante dispone l'archiviazione del procedimento ovvero emette specifica ordinanza ingiunzione con la quale determina la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento (comma 4).

Nella specie, come detto, il Comune di _____ non ha provveduto né al pagamento in misura ridotta, né alla presentazione di nuove memorie nei termini previsti, con la conseguenza che nei suoi confronti è stata emessa cartella di pagamento per il complessivo importo di € 20.600,00 (di cui € 20.000,00 a titolo di sanzione), avverso la quale il Comune è insorto con l'atto di opposizione introduttivo del presente giudizio.

Di tale opposizione, il Garante ha eccepito l'inammissibilità per le ragioni in precedenza indicate. Di esse, la seconda rimane assorbita dall'operata riqualificazione dell'opposizione quale opposizione ex art. 10, comma 3, del D.lgs. n. 150/2011, mentre in relazione alla terza è sufficiente osservare che il provvedimento dirigenziale del 31 luglio 2015 è un atto endoprocedimentale, non impugnabile autonomamente innanzi all'autorità giudiziaria: esso, infatti, è emesso allorquando non vengono ravvisati i presupposti per adottare un provvedimento prescrittivo o inibitorio del collegio, ed in particolare allorquando "*la condotta è particolarmente risalente nel tempo o ha esaurito i suoi effetti, oppure quando tali effetti sono stati rimossi o sono state fornite idonee assicurazioni da parte del*



titolare del trattamento”; diversamente, al termine dell’istruttoria preliminare viene avviato “*il procedimento amministrativo funzionale all’adozione di un provvedimento collegiale*” (così l’art. 11 del Regolamento n. 1/2007 richiamato da parte opposta), quali sono sia i provvedimenti prescrittivi o inibitori, sia quelli di irrogazione di una sanzione (cfr. l’art. 16 del medesimo Regolamento).

L’eccezione di inammissibilità per la tardiva proposizione del ricorso muove, invece, dal presupposto che il termine di 30 giorni previsto dall’art. 10 del D.lgs. n. 150/2011 decorra dal giorno in cui si è formato in via tacita il provvedimento sanzionatorio, e quindi a partire dal centocinquantunesimo giorno successivo all’entrata in vigore del D.lgs. n. 101/2018.

Va tuttavia osservato che l’art. 18 del D.lgs. n. 101/2018 si limita ad escludere qualsivoglia notifica all’interessato, ma non dice da quale momento inizi a decorrere il termine per proporre ricorso all’autorità giudiziaria, né peraltro specifica quale sia lo strumento impugnatorio a disposizione dell’interessato ed il termine per la sua proposizione. Ciò, oltretutto, in un contesto normativo caratterizzato da tratti fortemente distonici rispetto a quanto stabilito per l’irrogazione di sanzioni amministrative, sia in via generale dalla l. n. 689/1981, sia dallo stesso codice della privacy: la funzione di titolo esecutivo è affidata, non ad un provvedimento che, come l’ordinanza ingiunzione, viene emesso tenendo conto delle risultanze dell’attività istruttoria e graduando la sanzione in modo da renderla proporzionata ed adeguata al caso concreto, ma all’atto di contestazione; a differenza di quanto accade per le violazioni al codice della strada, in cui è ugualmente previsto che il verbale di contestazione possa divenire titolo esecutivo (cfr. l’art. 203, ultimo comma, C.d.S.), in questo caso l’atto di contestazione era originariamente privo anche solo dell’attitudine a divenire l’atto conclusivo del procedimento sanzionatorio, e tale è stato trasformato solo a posteriori, in forza di disposizione legislativa ed in assenza di qualsiasi comunicazione indirizzata all’interessato, per giunta per un importo non sempre definito o definibile (il riferimento, infatti, non è ad una frazione della sanzione edittale, ma agli importi indicati nell’atto di contestazione, cosa che ha suggerito allo stesso Garante un’interpretazione secondo la quale, nel caso in cui l’atto di contestazione rechi solo i minimi e massimi edittali per la violazione rilevata e sia privo dell’importo della sanzione, bisognerà procedere all’adozione di un provvedimento di ordinanza ingiunzione – così le FAC del Garante).

A fronte di queste anomalie e lacune, possono prospettarsi diverse opzioni interpretative: i) che avverso il provvedimento sanzionatorio così formatosi possa e debba proporsi ricorso ai sensi dell’art. 10 della l. n. 150/2011, nel termine di trenta giorni decorrenti dal momento della “conversione” dell’atto di



contestazione in ordinanza ingiunzione; ii) che il medesimo termine decorra dal momento della notifica del primo atto che consenta al destinatario del provvedimento di acquisirne effettiva conoscenza; iii) che, come accade per altri titoli esecutivi di formazione stragiudiziale, l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. – non soggetta a preclusioni decadenziali oltre a quella stabilita dal comma secondo, ultimo periodo – costituisca strumento con il quale è possibile contestare il diritto azionato anche per motivi di merito.

Orbene, se l'attribuzione al verbale di contestazione del valore di ordinanza-ingiunzione induce ad escludere quest'ultima opzione, la prima, sposata dal Garante, è quella che presenta il maggior tasso di eccentricità rispetto alle regole che governano in via generale l'applicazione delle sanzioni amministrative e la successiva tutela in sede giudiziaria: regole che impongono la notificazione del provvedimento sanzionatorio (cfr. l'art. 18 della l. n. 689/1981 e l'art. 21 bis della l. n. 241/1990), e che fanno decorrere da tale momento il termine per l'impugnazione (cfr. il vecchio art. 22 della l. n. 689/1981 e, oggi, l'art. 6, comma 6, della l. n. 150/2011, e, con specifico riferimento ai provvedimenti emessi dal Garante, il già citato art. 10, comma 3, della medesima legge); regole che, attraverso la conoscenza legale del provvedimento, sono tese ad assicurare l'effettività della tutela giudiziaria, e sono quindi funzionali all'esercizio di un diritto di rango costituzionale, rispetto al quale la pretesa sanzionatoria dell'Amministrazione, e l'esigenza di smaltire l'arretrato maturato prima delle modifiche del codice della privacy, sono del tutto recessive.

Né la conoscenza legale del provvedimento sanzionatorio si presta ad essere sostituita dalla presunzione di conoscenza delle norme pubblicate nella Gazzetta Ufficiale: quest'ultima riguarda le regole di condotta generali ed astratte, e quelle connotate da generalità (come, rispettivamente, le norme giuridiche ed i provvedimenti amministrativi generali), ma non, invece, i precetti concreti e singolari. Per questi ultimi vengono ancora una volta in considerazione, e prevalgono, esigenze di effettività della tutela del destinatario del provvedimento, cui si affiancano quelle imposte dal principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, oggi declinato anche in termini di trasparenza, buona fede e leale collaborazione nei rapporti con i cittadini (cfr. l'art. 1 della l. n. 240/1990).

Ne è, del resto, chiara espressione il disposto dell'art. 3, comma 4, della medesima legge, a mente del quale *“In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere”*, norma che non avrebbe ragion d'essere alcuna ove la materia fosse governata dal



principio *ignorantia legis non excusat*, e che invece la Corte Costituzionale ha ritenuto di portata generale, proprio perché diretta a garantire “*l’esigenza di effettiva tutela del cittadino nei confronti degli atti della pubblica amministrazione*”. Da qui l’affermazione dell’applicabilità di tale disposizione anche al procedimento di irrogazione di sanzioni amministrative, e la condivisione dell’orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo il quale la mancanza delle predette indicazioni nell’ordinanza ingiunzione impedisce il verificarsi delle preclusioni legate all’inosservanza dei termini per la proposizione del ricorso (cfr. Corte Cost., sentenze n. 86/98 e 311/94, nonché, nella giurisprudenza di legittimità, tra le tante, da ultimo, Cass., 27 gennaio 2020, n. 1740).

Nella specie, pertanto, la mancanza nell’unico atto notificato (la cartella di pagamento) di indicazioni concernenti il termine e l’autorità da investire delle contestazioni inerenti il merito della pretesa sanzionatoria azionata dal Garante – indicazioni tanto più necessarie a fronte della già segnalata anomalia della disciplina in esame, e delle inevitabili incertezze interpretative che possono derivarne – impedisce il verificarsi di preclusioni a carico del Comune.

Sulla scorta di questa interpretazione – la quale fugge i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dal Comune – l’opposizione deve dunque ritenersi ammissibile.

Nel merito, essa è tuttavia infondata laddove il Comune sostiene l’insussistenza della violazione contestata, per il fatto che la pubblicazione della delibera in questione nell’albo pretorio dell’ente è avvenuta ai sensi dell’art. 124 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Sono, infatti, condivisibili le considerazioni svolte dal Garante nelle “Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati” del 15 maggio 2014, e cioè che, “*Una volta trascorso il periodo temporale previsto dalle singole discipline per la pubblicazione degli atti e documenti nell’albo pretorio, gli Enti locali non possono continuare a diffondere i dati personali in essi contenuti. In caso contrario, si determinerebbe, per il periodo eccedente la durata prevista dalla normativa di riferimento, una diffusione dei dati personali illecita perché non supportata da idonei presupposti normativi (art. 19, comma 3, del Codice)*», con la conseguenza che “*se gli enti locali vogliono continuare a mantenere nel proprio sito web istituzionale gli atti e i documenti pubblicati, ad esempio nelle sezioni dedicate agli archivi degli atti e/o della normativa dell’Ente, devono apportare gli opportuni accorgimenti per la tutela dei dati personali. In*



tali casi, quindi, è necessario provvedere a oscurare nella documentazione pubblicata i dati e le informazioni idonei a identificare, anche in maniera indiretta, i soggetti interessati”.

L’opposizione è invece fondata laddove lamenta l’eccessività della sanzione irrogata.

All’uopo occorre, infatti, considerare: la natura meramente colposa della condotta tenuta da Comune; la circostanza che i dati personali diffusi non hanno riguardato soggetti appartenenti a categorie particolari né condanne penali o reati; il fatto che la segnalazione al Garante sia stata inoltrata non dai soggetti interessati, ma da un terzo; il fatto che la delibera in questione venne adottata per venire incontro alle istanze presentate da alcuni cittadini di installare alcuni punti luce su strade pubbliche in prossimità delle loro abitazioni; il fatto che il Comune, a seguito della prima richiesta di informazioni da parte del Garante, pose immediatamente termine al comportamento censurato; la durata contenuta della diffusione (circa un anno); le modestissime dimensioni del Comune di (avente circa 7.000 abitanti); la mancanza di precedenti violazioni del Codice della privacy da parte del Comune.

Si tratta di elementi che consentono sia di ricondurre la violazione al disposto dell’art. 164 *bis*, comma 1 del Codice – a mente del quale *“Se taluna delle violazioni di cui agli articoli 161, 162, 162 ter, 163 e 164 è di minore gravità, avuto altresì riguardo alla natura anche economica o sociale dell’attività svolta, i limiti minimi e massimi stabiliti dai medesimi articoli sono applicati in misura pari a due quinti”* –, sia di determinare la sanzione in misura pari al minimo edittale.

La novità delle questioni esaminate e l’accoglimento solo parziale dell’opposizione giustificano l’integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale, nella causa portante il n. 10880/2019 R.G., proposta dal Comune di avverso l’Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali e l’Agenzia delle Entrate Riscossioni, definitivamente decidendo:

Dichiara la contumacia dell’Agenzia delle Entrate Riscossioni.

In parziale accoglimento dell’opposizione proposta dal Comune di rigettata per il resto, determina la sanzione applicabile per la violazione contestata al Comune nella somma di € 4.000,00.

Spese compensate.

Verona, 9 febbraio 2022



Il Giudice
dott. Monica Attanasio

