

COMUNE DI CAVA DE' TIRRENI
COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA – XI

RELAZIONE E CONSIDERAZIONI

*sugli episodi di accessi non autorizzati alla banca dati comunale dei Tributi come da esposto
ricevuto a mezzo pec il 5.2.2025*

- Premessa

La Commissione Controllo e Garanzia, costituita ai sensi dell'art. 46 dello Statuto Comunale, ha deliberato di riunirsi per procedere ad accertamenti in merito ai fatti oggetto di un dettagliato esposto sottoscritto dal dott. Francesco Sorrentino (già Dirigente di questo Comune), con il quale la medesima Commissione XI veniva notiziata del fatto che il dott. Stefano Cicalese, a sua volta Dirigente del Comune, responsabile del Settore I "Finanziario e Tributi" fino al 7 febbraio 2022 (data in cui, con apposito decreto sindacale, veniva nominato Dirigente del Settore V "Igiene Urbana e Servizi Demografici"), aveva conservato, tramite l'utenza "Cicaleses" l'abilitazione all'accesso alla banca dati del Servizio Tributi gestito dalla società Advanced System S.r.l., anche dopo la sua cessazione dall'incarico di responsabile di tale settore, e nonostante gli uffici comunali avessero tempestivamente richiesto ad essa Advanced System S.r.l., in data 14 febbraio 2022, la disabilitazione della sua utenza con la contestuale abilitazione di una nuova utenza intestata al dott. Sorrentino, subentratogli nell'incarico di Dirigente del I Settore.

L'esposto inoltrato alla Commissione proseguiva specificando che, a seguito di specifica richiesta, la Advanced System aveva inviato al Comune l'elenco degli accessi effettuati dall'utenza "Cicaleses" dopo il 14 febbraio 2022 (data della richiesta di disattivazione) e fino al 5 settembre 2024, data in cui essa Advanced System aveva effettivamente provveduto alla disconnessione dell'utenza in questione. Da tale elenco risultavano n° 84 accessi su nominativi di contribuenti, accessi che non potevano più ritenersi giustificati dalla funzione, essendo il titolare passato alla responsabilità di altro Settore. Gli accessi in questione avevano interessato (fra le altre) la posizione del medesimo dott. Sorrentino e di sua moglie, del Sindaco dott. Vincenzo Servalli, dell'assessore al bilancio avv. Antonella Garofalo, di alcuni consiglieri comunali (prof. Pasquale Santoriello e dott.ssa Anna Padovano Sorrentino) e di altri contribuenti cavesi politicamente esposti. Veniva inoltre precisato che la condotta evidenziata veniva a concretare l'ipotesi di trattamento illegittimo dei dati personali di cui agli artt. 167 e ss. Codice Privacy e veniva specificamente richiesto -fra l'altro- che la Commissione procedesse a verificare se, dopo la notizia dei fatti, erano stati adottati le procedure e i provvedimenti previsti, in caso di accesso abusivo, dal medesimo Codice della Privacy a tutela dei soggetti interessati.

All'esposto venivano allegati, fra gli altri, una denuncia-querela sporta per i medesimi fatti dal dott. Sorrentino all'Autorità giudiziaria, la corrispondenza intercorsa con la Advanced System S.r.l. in merito ai fatti descritti, e l'elenco -redatto da quest'ultima - degli accessi alla banca dati comunale dei tributi effettuati dall'utenza "Cicaleses" nel periodo 14/2/2022 – 5/9/2024, con indicazione del codice fiscale/partita IVA della posizione contributiva consultata e della data e dell'ora dell'accesso.

Da tale ultimo documento si rilevava, in particolare, che effettivamente il dott. Cicalese aveva effettuato 84 accessi su posizioni IMU e TARI di singoli contribuenti, il primo dei quali data

9/6/2022 e l'ultimo in data 26/08/2024; tutti tali accessi erano riferiti a un periodo successivo al 7/2/2022 (data del conferimento dell'incarico di responsabile del settore competente ai tributi ad altro dirigente).

Nel corso dei propri lavori, in relazione alle esigenze di accertamento via via emerse a seguito dell'esame di atti e documenti nonché delle audizioni istruttorie disposte, la Commissione ha progressivamente indirizzato le proprie verifiche lungo le seguenti direttrici:

- a) accertamento della effettività e della natura della condotta denunciata nell'esposto a carico del dott. Cicalese;
- b) accertamento del ruolo e delle responsabilità della società Advanced System S.r.l., affidataria del servizio di gestione del software gestionale del Servizio Tributi;
- c) verifica del procedimento disciplinare introdotto dal Comune di Cava de' Tirreni nei confronti del dott. Cicalese per i fatti oggetto di esposto;
- d) verifica della corretta attuazione, da parte del Comune, delle procedure e degli adempimenti in materia di sicurezza informatica e di tutela della *privacy* dei cittadini censiti nelle banche dati comunali.

Proprio in ragione del progressivo ampliarsi del campo di indagine, sollecitato dalle emergenze via via acquisite, le attività della Commissione sono risultate particolarmente complesse e laboriose, per come documentato nei verbali di ciascuna delle sedute effettuate, che vengono allegati alla presente relazione.

- Esame e considerazioni

In sede di relazione finale, si ritiene opportuno riferire quanto accertato in merito agli argomenti oggetto di esame, esponendo le conclusioni cui la Commissione è pervenuta in relazione a quelli di cui alle lettere a), b) e c) dell'elenco sopra riportato. Allo stato, l'istruttoria dell'argomento rubricato sotto la lettera d), relativo all'attuazione delle procedure e degli adempimenti in materia di sicurezza informatica e di tutela della *privacy*, non è ancora completata, sicché la Commissione si riserva di esporre le proprie conclusioni al riguardo con separata relazione.

A) Effettività e natura della condotta denunciata nell'esposto a carico del dott. Cicalese

Le circostanze denunciate nell'esposto trovano un riscontro oggettivo nei documenti allegati all'esposto medesimo. Da essi risulta infatti che con Decreto sindacale del 4/2/2022, n° 7141 prot., al dott. Cicalese, in sostituzione dell'incarico di Dirigente del Settore I - "Finanziario e Tributi" attribuitogli con decreto sindacale n° 15777 del 10/3/2021, venne assegnato l'incarico di Dirigente del Settore V - "Igiene Urbana e Servizi Demografici", mentre all'ing. Attanasio veniva assegnato l'incarico di Dirigente del Settore VI - "Polizia Municipale".

A seguito della sostituzione nell'incarico veniva a mancare il presupposto per l'attribuzione dell'utenza -denominata "*Cicaleses*"- per l'accesso alla banca dati utilizzata dal Servizio Tributi, essendo tale Servizio incardinato nel Settore I, attribuito con il medesimo decreto sindacale al dott. Sorrentino. Ed infatti, con *mail* del 14/2/2022, inviata per conoscenza anche al medesimo dott. Cicalese, il Servizio Tributi del Comune comunicò alla Advanced System di procedere alla disabilitazione dell'utenza "*Cicaleses*" e alla creazione di una nuova utenza, con analoghe abilitazioni, in favore del nuovo Dirigente. E' pacifico, essendo stato ammesso dopo i fatti dalla stessa Advanced System, che mentre la nuova utenza venne effettivamente creata e attribuita al dott. Sorrentino, l'utenza "*Cicaleses*" non venne eliminata, permanendo così in capo al dott. Cicalese la possibilità di accesso alla banca dati dei contribuenti. Risulta infine

dalla corrispondenza acquisita agli atti, che la società di gestione ha bloccato l'utenza in questione solo in data 5/9/2024, e solo a seguito di segnalazione della Guardia di Finanza - Compagnia di Cava de' Tirreni (v. mail Advanced System del 2/10/2024). E' appunto in tale intervallo temporale -e precisamente tra il 9/6/2022 e il 26/08/2024- che, secondo l'elenco predisposto e inoltrato al Comune dalla Advanced System, il dott. Cicalese ha utilizzato per 84 volte l'utenza "Cicaleses" per accedere alla banca dati del Servizio Tributi visionando, sia in relazione alla TARI che all'IMU, la posizione di singoli contribuenti (perone fisiche o giuridiche) indicate, nella lista inviata dalla società di gestione, tramite i rispettivi codici fiscali o le rispettive partite IVA.

Vi è ancora da precisare – e la circostanza assume rilievo anche per quanto si dirà più avanti – che gli accessi che vanno dal 9/6/2022 al 17/10/2022 sono anteriori al conferimento dell'incarico di Comandante del Corpo di Polizia Locale, mentre quelli posteriori al 17/10/2022 sono successivi alla revoca (effettuata sempre con decreto sindacale n° 7141/2022) dell'incarico di Dirigente del Settore "Igiene Urbana".

La prima conclusione da trarre da quanto sopra riepilogato è che tale attività è da qualificarsi sicuramente illegittima alla luce della vigente normativa.

Il regolamento UE 2016/679 (GDPR), recepito in Italia con il D. Lgs. n° 101/2018, stabilisce infatti che costituisce violazione in materia di sicurezza e conservazione dei dati qualsiasi accesso, anche solo accidentale, e qualsiasi acquisizione di dati da parte di terzi non autorizzati al trattamento.

Il fatto che le abilitazioni all'accesso tramite l'utenza "Cicaleses" fossero state conferite al dott. Cicalese in dipendenza della titolarità del Settore I "Finanziario e Tributi" e che quindi tali abilitazioni dovessero venir meno a seguito del Decreto Sindacale n° 7141/2022 che lo destinava ad altri incarichi, non è mai stato messo in discussione (nemmeno nel successivo procedimento disciplinare instaurato per i fatti qui in esame, procedimento del quale si tratterà in prosieguo), ed è comunque confermato dalla richiesta di disabilitazione dell'utenza in questione richiesta dal Servizio Tributi in data 14/2/2022. Data la natura procedimentale degli adempimenti imposti dal GDPR, la sola circostanza della richiesta di disabilitazione rende illegittimo ogni accesso successivo alla banca dati, in quanto essa priva funzionalmente il titolare dell'utenza della facoltà di consultazione e trattamento dei dati in essa contenuti.

I profili di illegittimità non si arrestano comunque agli aspetti appena evidenziati.

Come è noto, l'abilitazione alla consultazione di una determinata banca dati non attribuisce al titolare la facoltà di accesso indiscriminato alla stessa. La consultazione e il trattamento dei dati, a maggior ragione quando si tratta di dati personali che consentono l'identificazione diretta e/o di natura finanziaria (cioè i cd. "dati particolari"), devono infatti essere sempre effettuati per esigenze connesse alle ragioni per le quali l'abilitazione è stata attribuita, sono comunque subordinati all'esistenza di ragioni effettive collegate all'incarico e alle funzioni del soggetto abilitato. E' principio costantemente affermato quello per il quale *"il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, pur essendo abilitato ad accedere a un sistema informatico o telematico protetto, vi acceda o vi si mantenga per ragioni ontologicamente estranee rispetto a quelle per le quali la facoltà di accesso gli è attribuita, integra il delitto di accesso abusivo a sistema informatico di cui all'art. 615 - ter, comma 2, n. 1, c.p. Tale condotta, infatti, costituisce uno sviamento di potere, un uso del potere in violazione dei doveri di fedeltà che devono indirizzare l'azione dell'agente nell'assolvimento dei compiti di natura pubblicistica a lui demandati, in quanto persegue finalità diverse da quelle assegnate in astratto dalla legge*

sul procedimento amministrativo. Pertanto, l'accesso effettuato mediante l'utilizzo di una password in dotazione per motivi istituzionali, ma per scopi diversi da quelli per cui è stata rilasciata l'autorizzazione, deve essere qualificata come abusiva a prescindere dalla violazione di specifiche prescrizioni formali impartite dal titolare del sistema" (Cass., sez. V pen., 29/1/2020, n° 3694).

La conclusione è ulteriormente avvalorata dal fatto che l'elenco inviato dalla società di gestione evidenzia accessi relativi sia alla TARI che all'IMU. Ora, se in termini puramente ipotetici, gli accessi alle posizioni TARI potrebbero trovare una giustificazione operativa per il periodo nel quale il dott. Cicalese è stato Responsabile del Settore V "Igiene Urbana e Servizi Demografici", vale a dire dal 10/3/2021 al 17/10/2022, nessuna motivazione possono trovare, nemmeno in astratto, gli accessi a posizioni relative all'imposta comunale sugli immobili (IMU), né quelli successivi alla revoca dell'incarico di Responsabile dell'Igiene Urbana, avvenuta con decreto sindacale n° 62552 del 17/10/2022.

Preso atto di quanto sopra la Commissione, nel corso dei propri lavori, ha cercato di appurare se gli accessi dei quali si discute si fossero limitati alla semplice consultazione della posizione dei contribuenti (e quindi alla rilevazione dei relativi dati) o se si fossero concretizzati in attività (contestuali o successive) di natura "dispositiva", che avesse quindi comportato modifiche alla posizione dei contribuenti. Come risulta infatti dal prospetto delle abilitazioni trasmesso dalla Advanced System al Comune di Cava ed allegato dal dott. Sorrentino al proprio esposto, l'utenza "Cicaleses" consentiva -in conformità al ruolo dirigenziale in funzione del quale era stata a suo tempo rilasciata- una amplissima operatività, abilitando il titolare sia alla pura e semplice visione dei dati dei contribuenti che ad attività di tipo dispositivo quali l'inserimento di nuovi dati, la modifica di quelli preesistenti, il caricamento di nuovi atti o documenti.

Occorre riferire a questo punto che non è stato possibile raggiungere un accertamento appagante in materia, e ciò a causa del comportamento adottato al riguardo dalla Advanced System S.r.l., la quale ha fatto venir meno la propria collaborazione adottando un atteggiamento che è risultato, nella sostanza, completamente ostativo.

La Commissione ha infatti più volte richiesto alla società l'elenco completo dei *log-in* dell'utenza "Cicaleses" nel periodo, successivo al 14/2/2022, interessato dagli accertamenti, ma la società, come si dirà in maniera più particolareggiata nel paragrafo successivo, ha dapprima ritardato l'invio dei dati richiesti e ha poi sostanzialmente eluso la richiesta, dichiarando (contrariamente a quanto asserito in precedenza) di non esserne in possesso, ed inviando al Sindaco -per il successivo inoltro alla Commissione- la copia su supporto DVD dell'intero *data-base* del Servizio Tributi. Si tratta di un riscontro solo apparente alle richieste conoscitive formulate dalla Commissione, in quanto, per come questa ha immediatamente ritenuto, l'invio del *data-base* integrale da un lato rendeva di fatto impossibile effettuare gli accertamenti richiesti e, dall'altro, esponeva la stessa Commissione al rischio infrangere a propria volta la normativa in materia di sicurezza e trattamento dei dati personali.

E proprio per questo motivo che la Commissione ha ritenuto necessario esaminare in maniera più particolareggiata la condotta della Advanced System nell'ambito delle vicende in trattazione.

B) Il ruolo e la condotta della Advanced System

Il rapporto contrattuale tra il Comune di Cava e la Advanced System ha avuto inizio nell'anno 2017, a seguito dell'acquisizione da parte di essa Advanced System della titolarità del software

per gli enti Locali in precedenza di proprietà della SIPA S.r.l., dalla quale il Comune aveva affidato le licenze per l'utilizzo, in modalità client server, del programma gestionale "Pegaso" per il biennio 2017 – 2018, e, in particolare, dei moduli Acquedotto, IMU/TASI/ICI; TARSU/TARES/TARI; TOSAP; ICP-DPA; Fascicolo Unico del Contribuente; Iter morosità e ingiunzione fiscale; Gestione carichi concessionario; Catasto elettrico incrocio tributi.

Con determina n° 2214 del 4/10/2017, il Dirigente del I Settore (dott. Sorrentino), preso atto del fatto che con precedente determina n° 2926/2016 era stata affidata alla SIPA S.r.l. la fornitura dei servizi sopra elencati tramite utilizzo, su licenza, dei software Pegaso Policy Sicurezza e Pegaso Web, al costo complessivo biennale di € 39.000,00 (oltre IVA); che il 31/8/2017 la SIPA S.r.l. aveva comunicato la cessazione, a far data dal 1 settembre dello stesso anno, di ogni attività nel settore Enti Locali relativamente alla fornitura di servizi e prodotti software in uso presso l'Ente, per trasferimento dell'esclusiva proprietà delle "versioni sorgenti" della Suite Software PEGASO c/s Peg@soWeb di gestione dei servizi anagrafici e dei tributi comunali in favore della società Advanced Systems S.r.l. con sede in Casalnuovo di Napoli; affidava la medesima fornitura alla Advanced System S.r.l., fino alla naturale scadenza del contratto (31/12/2028), alle medesime condizioni già in corso con SIPA S.r.l. Con successiva determina n° 2887 del 12/10/2017 (sempre a firma del dott. Sorrentino, in questo caso quale Dirigente del V Settore) si disponeva in maniera analoga per quanto riguardava i software gestionali, a loro volta originariamente licenziati da SIPA, in uso al Servizio Anagrafe e al Servizio Elettorale (corrispettivo biennale complessivo € 36.000,00 oltre IVA).

L'affidamento alla Advanced System di entrambi i servizi (Tributi e Anagrafe – Elettorale) è stato confermato per l'anno 2019, con affidamento diretto e passaggio dal sistema client server al sistema web hosting, con determina n° 2887 del 27/12/2018 del Dirigente del V Settore (dott. Sorrentino), al costo complessivo annuale di € 37.500,00 oltre IVA; quindi, per quanto riguarda il Servizio Tributi, per l'anno 2020, con determina n° 1245 del 19/6/2020 del Dirigente del V Settore (dott. Cicalese), al costo complessivo annuale di € 26.800,00 oltre IVA; per l'anno 2021, con determina n° 1384 del 30/6/2020 del Dirigente del V Settore (dott. Cicalese), al costo complessivo annuale di € 39.005,00 oltre IVA; per il triennio 2022 – 2024, con determina n° 1353 del 30/6/2022 del Dirigente del I Settore (dott. Sorrentino), al costo complessivo triennale di € 114.515,00. Per quanto riguarda invece i Servizi Stato Civile, Anagrafe ed Elettorale, è stata rinvenuta sul sito dell'Ente unicamente la determina dirigenziale del Settore VII (dott. Valio) n° 2707 del 31/12/2021, di rinnovo dell'affidamento alla Advanced System per l'anno 2022, per un importo di € 10.700,00.

In sostanza si tratta di una lunga serie di affidamenti diretti per la maggior parte annuali, da considerarsi sotto-soglia fino al mese di luglio 2020, tutti giustificati nelle relative determine individuando come oggetto del contratto la concessione di diritti di proprietà intellettuale (oggetto di disciplina particolare nel Codice degli Appalti) ed invocando l'esistenza di un precedente rapporto e l'opportunità di proseguire nello stesso.

Le modalità adottate per l'affidamento suscitano significative perplessità, dove si consideri che è difficile immaginare che l'utilizzo di software gestionali possa essere acquisito in concessione per un solo anno alla volta, essendo tali software destinati ad assicurare il funzionamento di settori di particolare importanza per le attività dell'Ente quali quello dei tributi, dello stato civile o del servizio elettorale. La pratica operativa corrente attribuisce a tali rapporti durata abitualmente almeno triennale (e più spesso quinquennale); del resto, il fatto che la convenzione venga rinnovata puntualmente di anno in anno (con la sola eccezione, triennale, relativa al

periodo 2022 -2024) dimostra che l'esigenza che l'appalto è chiamata a soddisfare ha natura sicuramente pluriennale e non annuale.

Gli affidamenti in questione, per come effettuati, fanno dunque sorgere il dubbio che ci si trovi di fronte ad un frazionamento artificioso dell'appalto, vietato dalla legge, oltre che ad una violazione del principio di rotazione, imposto a sua volta dalla normativa.

La Commissione, sul punto, non può che rimettere gli atti al Responsabile della Prevenzione della Corruzione affinché relazioni sul punto e comunichi i provvedimenti che ha inteso adottare al riguardo.

Quanto alla collaborazione prestata dalla Advanced System alla Commissione Consiliare Controllo e Garanzia nel corso delle sue attività, è opportuno riportare la cronistoria delle richieste formulate e dei riscontri ricevuti.

Già in occasione della prima riunione nella quale l'argomento è stato trattato (seduta dell'11/2/2025), la Commissione deliberò di acquisire informazioni più dettagliate in merito alla natura degli 84 accessi elencati nella comunicazione della Advanced System allegata all'esposto del dott. Sorrentino (elenco peraltro redatto dalla medesima Advanced System e privo di certificazioni digitali e/o temporali che ne attestassero la completezza). Ne seguì una prima richiesta effettuata via pec il medesimo 11/2/2025 sia alla società che al Servizio Tributi. Quest'ultimo rispose il successivo 17/2/2025 sempre a mezzo pec, chiedendo alla Advanced System di riscontrare la richiesta, non essendo il servizio tecnicamente nella possibilità di farlo. Poiché la Advanced System non aveva dato alcun riscontro alla richiesta in questione, il 24/2/2025 le venne inoltrato un sollecito, che questa volta venne riscontrato dalla società con l'assicurazione che le attività richieste sarebbero state completate entro il successivo 3 marzo 2025.

Decorso tale termine, la presidenza della Commissione procedette ad un nuovo sollecito in data 6/3/2025, al quale la Advanced System rispose con pec del successivo 10 marzo, del seguente tenore letterale: *"in riferimento alle Vostre pec del 06/03/2025, avente ad oggetto "richiesta verifica accessi banca dati contribuenti", si segnala che l'espletamento della stessa sta risultando più complesso di quanto prospettato, richiedendo operazioni tecniche approfondite ed impattanti sulle attuali attività operative. Data l'urgenza manifestata, nello spirito di massima collaborazione con il Vostro Ente, titolare del trattamento dei dati, si comunica la disponibilità immediata a fornire l'intero backup dei dati di pertinenza dell'Ente in modo che un vostro tecnico possa accedere direttamente alle informazioni di interesse ed effettuare tutte le estrazioni richieste in autonomia, secondo le specifiche necessità"*.

Anche tale dichiarazione rimase però senza alcun seguito concreto, sicché tanto la Presidenza della Commissione, su mandato di quest'ultima (v. verbale del 13/3/2025), che il Servizio Tributi procedettero a nuovi solleciti, a seguito dei quali la Advanced System, revocando completamente la disponibilità prima affermata almeno in termini di principio, con pec del 14/3/2025 dichiarò che *"in riferimento all'ultima Vs pec di sollecito, riportata in calce, comunichiamo che la documentazione richiesta non può essere fornita, in quanto oggetto di indagine dell'Autorità Giudiziaria"*.

Tali dichiarazioni vennero riscontrate dalla Presidenza della Commissione con pec del 17/3/2025 che è opportuno riprodurre a sua volta: *"prendo atto del fatto che la società continua ad opporre un rifiuto ingiustificato alla legittima richiesta di accesso della Commissione Controllo e Garanzia del Comune di Cava de' Tirreni., organo ispettivo del Consiglio Comunale di Cava de' Tirreni ai sensi dell'art. 11 del Regolamento Comunale per le*

Commissioni Consiliari. Nessun fondamento ha la motivazione da ultimo aggiunta con la pec che qui direttamente si riscontra, in quanto le attività dell'Organo consiliare sono indipendenti da quelle dell'Autorità Giudiziaria nè le informazioni richieste possono ritenersi coperte dal segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p. , disposizione quest'ultima violata, se mai, dalla vostra comunicazione per la quale la documentazione richiesta è già oggetto di indagine da parte dell'Autorità Giudiziaria. La semplice acquisizione di dati da parte dell'A.G. non ne comporta infatti le segretezza rispetto a terzi che, in base a specifiche disposizioni di legge, abbiano autonomi diritto alla loro acquisizione. Anche la disponibilità, dichiarata in passato, di fornire a questa Commissione il back-up dei dati è stata valutata, in sede di seduta della medesima, elusiva della richiesta. Invito quindi, per l'ultima volta, a trasmettere immediatamente a questa Commissione Consiliare tutti i dati richiesti entro le ore 12,00 del giorno 20 p.v. (data in cui la Commissione si riunirà nuovamente), con riserva di notificare l'AGID in merito a tutti i fatti verificatisi e di assumere ogni altra opportuna iniziativa di tutela”.

A seguito di tale comunicazione la Advanced System (pec del 19/3/2025) comunicò nuovamente “di aver trasferito l'intera banca dati in possesso della società su un supporto “DVD” in formato testo, leggibile e facilmente interrogabile. Sono messi a disposizione anche i “log di accesso” da cui è possibile estrarre autonomamente tutte le informazioni sugli accessi alla banca dati dei contribuenti ed in particolare anche quelle oggetto della vostra richiesta. Tale supporto informatico sarà consegnato all'Ente presso l'ufficio del Sindaco il 20 marzo 2025 entro le ore 12.00. Trattandosi di dati di titolarità dell'ente è necessario che in caso di assenza del Sindaco lo stesso provveda a delegare formalmente per iscritto a chi potrà essere consegnato il file contenente la banca dati”.

Il DVD è stato poi effettivamente rimesso al Sindaco, il quale sentito dalla Commissione, ha condivisibilmente fatto notare che la consegna dell'intera banca dati del Servizio Tributi era misura eccedente quanto richiesto, in quanto metteva impropriamente a disposizione della Commissione i dati di tutti contribuenti cavesi, non richiesti e non necessari ai fini degli accertamenti in corso.

I tecnici presenti in Commissione su nomina dei singoli Consiglieri hanno osservato a loro volta che, in assenza del *software* gestionale, la stessa consultazione del DVD risultava di fatto impossibile, e che con ogni probabilità sarebbe stato impossibile risalire alla lista dei *log in*.

Di fatto, quindi, la Advanced System ha frustrato la legittima richiesta dell'Organo consiliare di avere copia dei *log in* degli accessi in questione, richiesta che era finalizzata, da un lato, a comprendere con maggior precisione la effettiva natura e le finalità della condotta oggetto di esame, e dall'altro, di consentire all'Ente di adempiere in maniera più puntuale agli obblighi di comunicazione prescritti dalla legge in caso di trattamento non autorizzato.

Il comportamento tenuto dalla società affidataria del servizio risulta quindi in chiaro contrasto con quegli obblighi di lealtà, collaborazione e buona fede ai quali la medesima Advanced System era tenuta nei confronti del Comune quale parte contraente; obblighi che, come è noto, anche se non espressamente previsti, integrano il contenuto del contratto ed impongono comportamenti che tutelino l'interesse dell'altra parte contrattuale, a maggior ragione quando (come in questo caso) le informazioni in questione siano state richieste da un Ente pubblico per adempiere precisi obblighi di legge e per accertare l'eventuale ricorrenza di comportamenti illegittimi e/o lesivi dei diritti di terzi.

A parere della Commissione, la grave lesione fiduciaria derivante da tale comportamento merita di essere sanzionata con la domanda di risoluzione del contratto in corso per inadempimento della Advanced System.

C) Il procedimento disciplinare nei confronti del dott. Cicalese

Nel corso delle proprie attività, la Commissione ha acquisito gli atti relativi al procedimento disciplinare introdotto dal Comune nei confronti del dott. Cicalese a seguito dell'inoltro di segnalazione di illecito disciplinare inoltrata dal dott. Francesco Sorrentino in data 12/12/2024 ed acquisita al prot. Dell'ente con il n. 170/2024.

Il contenuto della segnalazione è in tutto analogo a quello dell'esposto indirizzato dal medesimo dott. Sorrentino alla Commissione Controllo e Garanzia. In esso veniva tuttavia precisato che tra gli 84 accessi effettuati dopo la rotazione degli incarichi e la richiesta di disabilitazione dell'utenza ve ne erano anche due relative alla posizione tributaria del medesimo dott. Sorrentino e a quella della moglie signora Silvana Lustro, entrambe relative sia alla TARI che all'IMU.

Risulta dagli atti che a seguito di tale segnalazione, l'UPD, costituito dalla dott.ssa Monica Siani (Segretario Generale), dal dott. Romeo Nesi (Dirigente del III Settore) e dall'ing. Antonino Attanasio (Dirigente IV Settore) si è riunito in data 7 gennaio 2025 (verbale n° 685 prot.) e ha formulato contestazione disciplinare nei confronti del dott. Cicalese addebitandogli *“di avere effettuato plurimi accessi, senza averne titolo, e quindi illegittimamente, alla banca dati dei contribuenti del Comune di Cava de' Tirreni, nonché di aver controllato la posizione tributaria del denunciante e della sua consorte”*. Sotto il profilo normativo veniva denunciato la violazione dell'art. 28, comma 1, del CCNL Area Dirigenza Funzioni Locali 2019 – 2021, dell'art. 13, comma 4, del D.P.R. n. 62/2013, dell'art. 11 bis del D.P.R. n. 81/2023 e dell'art. 15, comma 7, del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di cava de' Tirreni.

Il dott. Cicalese veniva sentito dall'UPD a difesa nella seduta del 28 gennaio 2025. In tale sede affermava di aver sempre effettuato gli accessi in maniera legittima nel rispetto della normativa e dei regolamenti vigenti, esclusivamente per fini istituzionali, in funzione degli incarichi via via ricoperti di Dirigente dei Servizi Demografici ed Ufficiale di Anagrafe, di Dirigente dell'Igiene Urbana e di Comandante della Polizia Locale. Quanto agli accessi alle posizioni personali del dott. Sorrentino e del coniuge, affermava che le stesse erano conseguenti ad una segnalazione anonima pervenutagli al suo indirizzo privato, e che egli aveva effettuato i controlli nella sua qualità di Comandante della Polizia Locale, procedendo in maniera riservata. Il procedimento disciplinare si concludeva con provvedimento di archiviazione adottato dall'UPD nella seduta del 24 febbraio 2025. Il provvedimento finale assume la legittimità della condotta sulla base del rilievo per il quale il Comandante della Polizia Municipale, svolgendo funzioni ispettive in materia di tributi locali, sarebbe titolare di funzioni amministrative il cui esercizio richiede l'accesso alle banche dati in uso all'Ente, e che la richiesta di disabilitazione dell'utenza *“Cicaleses”* non sarebbe mai stata comunicata al dott. Cicalese, il quale quindi non ne avrebbe avuto notizia. Viene quindi affermato che l'accesso alla posizione tributaria individuale del dott. Sorrentino e del coniuge Lustro Silvana sarebbe legittimata dalla ricezione dell'esposto anonimo, pur riconoscendo che, trattandosi di busta priva di timbri postali, pervenuto all'indirizzo privato del dott. Cicalese, *“difetta nella specie di una prova certa della data di invio, nonché dell'invio medesimo”*.

L'operato dell'UPD è immediatamente sembrato alla Commissione Controllo e Garanzia profondamente inappagante, anche e soprattutto in relazione agli obblighi che gravano sull'Ente in materia di tutela dei dati personali, e a quello di assicurare il pieno rispetto della legalità nell'esercizio dell'azione amministrativa da parte dei propri dipendenti.

In punto di fatto, non si comprende per quale motivo il procedimento disciplinare, che si era aperto contestando l'effettuazione di "*plurimi accessi senza averne titolo*", nel giudizio finale si sia focalizzato unicamente sull'accesso alle posizioni personali del dott. Sorrentino e del coniuge, omettendo qualsivoglia accertamento e qualsiasi concreta valutazione in merito agli altri 82 accessi i cui estremi erano contenuti nella lista trasmessa al medesimo UPD dal segnalante. Se, infatti, si riteneva di poter giustificare l'operato del dott. Cicalese quanto ai due accessi in questione, restava il problema, ancora più rilevante, di un'attività sistematica di accesso alla banca dati comunale, rispetto alla quale l'UPD non fa cenni concreti. Assolutamente non convincente per i motivi già espressi in precedenza è poi il rinvio alle funzioni amministrative di Comandante della Polizia Locale. In primo luogo, alcuni degli 84 accessi contestati, e cioè quelli che vanno dal 15/2/2022 al 17/10/2022, sono stati effettuati in un periodo nel quale il dott. Cicalese non rivestiva nemmeno l'incarico di Comandante del Corpo, attribuitogli appunto solo in data 17/10/2022 con decreto sindacale n° 62552 prot. In secondo luogo, come si è avuto modo di osservare, la giurisprudenza, la prassi amministrativa e le indicazioni del Garante della Privacy negano, nella maniera più assoluta, che la titolarità di una determinata funzione o posizione giustifichi di per sé l'accesso alle banche dati o a sistemi informatici protetti, essendo sempre necessario che vi sia una ragione specifica e concreta, ontologicamente connessa a ragioni di ufficio, che legittimi l'accesso in questione. Anche le altre argomentazioni utilizzate dall'UPD appaiono fortemente discutibili. Il Comandante della Polizia locale non ha alcun titolo per accedere alla banca dati del servizio Tributario, non rientrando tale attività tra le sue funzioni istituzionali. Le attività cui fa riferimento il Regolamento del Corpo di Polizia Locale di Cava de' Tirreni si riferiscono, infatti, all'accertamento del rispetto delle prescrizioni regolamentari o di legge da parte dei contribuenti, e non a quelle di competenza esclusiva del Servizio Tributi, ed è a questi ultimi che la Polizia locale deve rivolgersi con richiesta motivata quando abbia necessità di informazioni specifiche. Oltretutto, per i soggetti privati il mancato pagamento dell'IMU o della TARI costituisce un semplice inadempimento dell'obbligazione tributaria, ed espone il contribuente alle attività di riscossione coattiva dell'Ente (ingiunzione di pagamento o avviso di addebito), e non certo a sanzioni di tipo penale o amministrativo. Anche la giustificazione fondata sul ricevimento di una lettera anonima (relativa, come si è visto, a due sole posizioni su 84) appare poco convincente. Lo stesso UPD osserva che di tale lettera, consegnata privatamente al dott. Cicalese, non si possono accertare né la data di invio né l'effettività dell'invio stesso. Sarebbe stato, invece, onere del dott. Cicalese, prima di procedere ai propri accertamenti, protocollare tale lettera nell'apposito registro tenuto dal Segretario Generale proprio per queste evenienze, in modo da attribuire alla stessa quei requisiti che invece le mancano. Non viene poi adeguatamente valorizzata dall'UPD la circostanza per la quale la mail del 14/2/2022 con la quale il Servizio Tributi del Comune chiedeva alla Advanced System la disattivazione dell'utenza intestata al dott. Cicalese, era indirizzata per conoscenza a quest'ultimo, il quale quindi, con ogni probabilità, ne aveva avuto tempestiva conoscenza e comunque avrebbe dovuto procurarsela con l'ordinaria diligenza di un Dirigente, tenuto a prendere visione delle comunicazioni indirizzategli dagli Uffici.

Per esprimere una valutazione su quanto accaduto occorre tener presente che nel Pubblico Impiego, a differenza che nell'impiego privato, il procedimento disciplinare ha natura obbligatoria. L'art. 55 *bis* del TUPI obbliga infatti l'UPD ad attivarsi ogniqualvolta abbia conoscenza di fatti ritenuti di rilevanza disciplinare. Dall'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare e dal complesso delle norme che lo disciplinano, oltre che dalla necessaria conformità alla legge di tutti gli atti amministrativi, si ricava il principio per il quale l'UPD ha l'obbligo di perseguire, nel rispetto della normativa, tutte e interamente le condotte che risultino disciplinarmente rilevanti.

Alla luce di quanto detto, anche il comportamento dell'UPD risulta gravemente carente in quanto, senza alcuna motivazione, ha indebitamente ristretto l'oggetto dell'accertamento a due sole violazioni rispetto ai "*plurimi accessi*" richiamati nella contestazione che ha dato avvio al procedimento, non ha tenuto conto del dato costituito dal fatto che ciascun accesso doveva essere giustificato da specifiche ragioni oggettive direttamente collegate all'esercizio delle funzioni di ufficio, e non ha considerato che nel periodo 15/2/2022 – 17/10/2024, nel quale sono stati effettuati (salvo errori) n° 31 accessi contestati, il dott. Cicalese non rivestiva nemmeno quell'incarico di Comandante della Polizia Locale nel cui svolgimento, secondo l'UPD, risiedono le ragioni di archiviazione del procedimento disciplinare.

Nemmeno può essere dimenticato che i comportamenti in questione, una volta divenuti noti tramite articoli apparsi sulla stampa locale, hanno suscitato reazioni negative nell'opinione pubblica e hanno provocato la (giustificata) preoccupazione di numerosi cittadini, alcuni dei quali hanno formalmente interpellato l'Ente per sapere se la propria posizione fosse stata violata e hanno anche preannunciato azioni di tutela e/o risarcitorie. Si tratta insomma di una vicenda che ha avuto uno specifico impatto negativo sull'immagine e sulla credibilità del Comune, fatto questo che avrebbe dovuto essere a sua volta tenuto in attenta considerazione in sede disciplinare.

L'operato dell'UPD risulta quindi non essere stato conforme alle finalità di oggettivo accertamento dei fatti previste dalla legge, e i componenti dell'ufficio sono gravemente venuti meno ai loro obblighi di diligenza e appropriatezza nella fase di accertamento delle responsabilità disciplinari dell'incolpato e della successiva valutazione della conformità della sua condotta alle previsioni della legge, del contratto collettivo e del codice di comportamento. D'altro canto, la Commissione ritiene che in un Comune di medie dimensioni, quale è quello di Cava de' Tirreni, con soli sette dirigenti in organico, il sereno ed equilibrato funzionamento dell'UPD destinato a giudicare le condotte dei medesimi dirigenti risulti oggettivamente difficoltoso per una pluralità di motivi, non ultimo la composizione stessa del collegio nell'ipotesi nella quale gli accertamenti coinvolgano una pluralità di dirigenti oppure quando qualcuno di questi sia colpito da precedenti provvedimenti disciplinari. Tale evenienza risulta ancora più probabile laddove si consideri che il numero di dirigenti effettivamente in servizio (allo stato, 4) in concreto rende impossibile il funzionamento dell'organo.

Per questo motivo, la Commissione Controllo e Garanzia non può che invitare il Sindaco a valutare l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dei membri dell'UPD costituito con verbale del 7/1/2025, n° 685 prot., per il procedimento disciplinare nei confronti del dott. Stefano Cicalese, ancora in forza all'Ente;

Sotto il profilo organizzativo, si chiede che l'Amministrazione aggiorni il proprio regolamento dei procedimenti disciplinari prevedendo, per i procedimenti a carico dei dirigenti, il ricorso ad un UPD in convenzione ai sensi del terzo comma dell'art. 55 *bis* del D. Lgs. 165/2001.

- Conclusioni

Per tutte le ragioni ed i motivi esposti in precedenza la Commissione, salva la prosecuzione dei lavori per ciò che riguarda verifica della corretta attuazione, da parte del Comune, delle procedure e degli adempimenti in materia di sicurezza informatica e di tutela della *privacy* dei cittadini, allo stato delibera di:

- rimettere la presente relazione al titolare delle funzioni di Responsabile di Prevenzione della Corruzione affinché valuti -dando comunicazione alla Commissione delle proprie determinazioni e dei provvedimenti assunti- la ricorrenza della fattispecie del frazionamento abusivo di appalto e di violazione del principio di rotazione con riguardo al reiterato affidamento alla Advanced System S.r.l. del servizio di fornitura, assistenza e manutenzione degli applicativi informatici utilizzati dal Comune per il Servizio Tributi, lo Stato Civile, l'Anagrafe e il Servizio Elettorale;
- proporre all'Amministrazione Comunale di comunicare alla medesima Advanced System S.r.l. la risoluzione dei contratti in essere per grave violazione dell'obbligo di leale collaborazione e per la conseguente lesione irrimediabile del vincolo fiduciario;
- invitare il Sindaco a valutare l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dei membri dell'UPD costituito con verbale del 7/1/2025, n° 685 prot., per il procedimento disciplinare nei confronti del dott. Stefano Cicalese;
- invitare l'Amministrazione Comunale a modificare il regolamento dei procedimenti disciplinari prevedendo, per i procedimenti a carico dei dirigenti, il ricorso ad un UPD in convenzione ai sensi del terzo comma dell'art. 55 *bis* del D. Lgs. 165/2001.

Approvato nella riunione del 22 luglio 2025

