

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VITRONE Ugo - Presidente

Dott. SALME' Giuseppe - Consigliere

Dott. BERRUTI Giuseppe Maria - rel. Consigliere

Dott. BERNABAI Renato - Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 29187/2005 proposto da:

D.R.G. (c.f. (OMISSIS)), elettivamente domiciliato in ROMA, VIA PRINCIPessa CLOTILDE 2, presso l'avvocato CLARIZIA Angelo, che lo rappresenta e difende, giusta procura speciale per Notaio Dott. MICHELE PALUMBO di SEDICO (BELLUNO) -

Rep.n. 6487 del 2.3.05;

- ricorrente -

contro

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, in persona del Garante pro tempore, domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente -

contro

CONSORZIO DI BONIFICA BACCHIGLIONE BRENTA;

- intimato -

avverso la sentenza n. 2454/2004 del TRIBUNALE di PADOVA, depositata il 24/12/2004;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18/07/2011 dal Consigliere Dott. GIUSEPPE MARIA BERRUTI;

udito, per il ricorrente, l'Avvocato A. CELOTTO, per delega, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso, con distrazione delle spese ex art. 93 c.p.c., in caso di vittoria;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CESQUI Elisabetta, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

---

**Fatto Diritto P.Q.M.**

### Svolgimento del processo

Con ricorso ai sensi del *D.Lgs. n. 196 del 2003, art. 152*, D.R. G. adiva il tribunale di Padova per opporsi ad un provvedimento del Garante per la Protezione dei Dati Personali emesso in data 16 dicembre 2003.

Precisava di essere amministratore della S.r.l. Edil Costruzioni, società risultata aggiudicata provvisoria di una gara di appalto per pubblico incanto indetta dal Consorzio di Bonifica Bacchiglione Brenta, ente che quindi, in data 31 luglio 2003 aveva chiesto chiarimenti in ordine ai precedenti penali di esso esponente. Il Consorzio stesso che già aveva ricevuto la sua autocertificazione, aveva chiesto all'ufficio locale del casellario giudiziale di Padova il rilascio del certificato penale di esso D.R. e dalla lettura del medesimo aveva appreso della menzione di una sentenza di condanna ex *art. 444 cod. proc. pen.*, pronunciata nel 2001 dal Tribunale di Belluno per falsità ideologica. Il Consorzio aveva ancora richiesto chiarimenti documentali in merito ai fatti narrati nella sentenza penale, cosicchè esso esponente aveva manifestato la propria opposizione all'utilizzo di detti dati e di qualunque altro derivante dal casellario, invocando il disposto della *L. n. 675 del 1996*, in particolare agli artt. 1, 13, 24, e 27.

Il Consorzio aveva escluso dalla gara di appalto la società in questione.

Il D.R. aveva pertanto adito il Garante per la protezione dei dati Personali con ricorso del 2003, cui era seguita la decisione negativa di tale Autorità, in data 16 dicembre due 1003.

Lo stesso aveva quindi proposto ricorso al Tar avverso il provvedimento di esclusione ed aveva impugnato il certificato integrale dell'Ufficio del Casellario di Padova davanti al tribunale penale di Belluno. Quest'ultimo giudice ordinario con decisione del 14 ottobre 2003 aveva dichiarato che il certificato stesso era stato rilasciato in violazione della vigente normativa.

D.R. ricorreva alla Corte di Cassazione avverso questa pronuncia del giudice di Belluno e la Corte Suprema, sezione prima penale, con ordinanza numero 38033 del 2004, lo dichiarava inammissibile per difetto di interesse.

Quindi il D.R. chiedeva al tribunale (civile) di Padova che la decisione del Garante fosse revocata ovvero dichiarata inefficace o nulla in quanto emessa in violazione della [L. n. 675 del 1996](#) e quindi del D.P.R. n. 313 del 2003.

Resisteva il Garante rilevando che il Consorzio aveva operato ai sensi del [D.P.R. n. 445 del 2000, art. 71](#), ovvero all'interno dei dovuti controlli sulla legittimità e sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive dei concorrenti alle gare d'appalto.

Si costituiva il Consorzio Bacchiglione chiedendo il rigetto del ricorso e sollevava altre questioni non più rilevanti in questa sede.

Il tribunale di Padova rigettava l'opposizione e confermava pertanto il provvedimento del Garante.

Il giudice del merito per quel che rileva in questa sede, osservava che l'opponente aveva fondato il proprio ricorso su un asserito trattamento illegittimo di dati personali da parte del Consorzio avendo, secondo detta prospettazione, quest'ultimo ente, prima richiesto poi utilizzato un certificato del casellario giudiziario ottenuto dal competente ufficio di Padova ed includente tutte le iscrizioni a carico dello stesso. In particolare, nota la sentenza impugnata, l'opponente afferma che il rilascio di un certificato completo di tutte le iscrizioni e quindi anche di quella relativa alla condanna ex [art. 444 cod. pen.](#), non poteva essere effettuato nei confronti di altri che non dello stesso titolare dei dati. Pertanto il rilascio aveva posto in essere una utilizzazione, recte un trattamento, a sua volta illegittimo.

Il giudice del merito invece osservava che il Consorzio, come già rilevato dal Garante, aveva acquisito il certificato suddetto nell'esercizio dei poteri di controllo attribuiti alle amministrazioni pubbliche dalla legge, ovvero del [D.P.R. n. 554 del 1999, art. 75, comma 1](#), lett. c. Secondo il giudice del merito, pertanto, l'ente appaltante era obbligato ad effettuare ogni possibile controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate dai concorrenti in ordine alla affermata assenza di cause di esclusione dalla gara. Poichè il [D.P.R. n. 445 del 2000, art. 43](#), in combinato disposto con l'art. 71 citato, prevede in capo alla PA ed ai

gestori di pubblici servizi il potere di consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione, consultazione che non può escludere nessun dato, e sia pure all'interno di meccanismi regolamentari volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali, ciò per l'appunto era quanto nella vicenda si era verificato. In sostanza il consorzio non aveva chiesto un certificato cui non aveva diritto. Aveva invece esercitato il proprio potere del diretto esame dei dati personali contenuti nel casellario e quindi aveva tratto le conseguenze di legge.

La stessa sentenza quindi osserva che è priva di pregio la tesi secondo la quale la decisione presa dal tribunale di Belluno sul ricorso della L. n. 313 del 2002, ex art. 40, sarebbe vincolante nel senso di impedire al Consorzio l'utilizzazione del certificato di cui si tratta. Secondo il giudice di merito, infatti, con tale decisione il Tribunale si era limitato ad affermare che il certificato era stato rilasciato in violazione della vigente normativa, mentre oggetto della opposizione al provvedimento del Garante era il preteso illegittimo utilizzo fattone dal Consorzio. Essendo dunque diverso, secondo la sentenza di merito, l'oggetto della valutazione contestata ed altresì anche il criterio adottato nella stessa, siffatto effetto vincolante non poteva realizzarsi.

Contro questa sentenza ricorre per cassazione con quattro motivi D.R.G.. Resiste con controricorso l'avvocatura dello Stato in rappresentanza del Garante per la protezione dei dati personali.

### **Motivi della decisione**

1. Con il primo motivo del suo ricorso il D.R. lamenta anzitutto la violazione e la falsa applicazione *dell'art. 360 c.p.c.*, comma 1, n. 3, quindi del *D.P.R. n. 313 del 2002, art. 40*, della *L. n. 675 del 1996, artt. 1, 13, 24, 27*, dell'art. 666 cod. proc. pen., e *dell'art. 25 Cost.*, nonché del principio generale del giudicato.

Sostiene che la decisione del Tribunale di Belluno nell'ambito del procedimento promosso ai sensi del *D.P.R. n. 313 del 2002, art. 40*, ha dichiarato illegittimo il rilascio al Consorzio di Bonifica dei certificati relativi alla vicenda da parte del casellario, rendendo inutilizzabile ogni contenuto di tale certificazione, in qualunque forma. Afferma che tale effetto di inefficacia assoluta del certificato come tale, in quanto promanante da una sentenza del giudice confermata dalla Corte di Cassazione fa stato, quale giudicato, in qualunque giudizio nel quale quel certificato ed il suo contenuto vengano comunque evocati.

Il motivo riporta testualmente brani della sentenza del Tribunale di Belluno e quindi brani che considera utili nella prospettiva appena riassunta, della sentenza n. 38033 del 2004 della prima sezione penale della Corte di

Cassazione che, come precisato innanzi, dichiarò inammissibile il ricorso del D.R. per carenza di interesse processuale, avverso il provvedimento del giudice del merito.

1.a. Osserva la corte anzitutto che la invocata sentenza della Cassazione penale non si è limitata, come sostiene il ricorrente, a dichiarare inammissibile il ricorso del D.R. dopo aver ribadito l'irregolarità del rilascio del certificato, già affermata dal giudice del merito. Infatti, motivando l'inammissibilità della complessiva richiesta del D.R. diretta a negare ogni tipo di utilizzo del dato personale che lo riguarda da parte del consorzio, la Corte suprema, a foglio quattro, chiarisce che in ogni caso, la questione proposta riguarda esclusivamente il rilascio di certificati da parte del casellario e non anche la diretta consultazione del sistema ad opera della pubblica amministrazione, ai sensi del [D.P.R. n. 313, art. 39](#). Ne consegue, scrive ancora la Corte di Cassazione, "l'estraneità al tema in discussione della questione dei limiti della consultazione diretta del casellario da parte della pubblica amministrazione". In definitiva la sentenza della Corte Suprema impedisce di ritenere, come il ricorrente sostiene, che la pronuncia del tribunale di Belluno, che si è occupata per l'appunto del solo rilascio del certificato, possa estendersi ad altra attività che comunque possa condurre all'acquisizione di dati da parte della PA, stante il ribadito potere della medesima di acquisirli per la migliore istruzione della scelta del contraente un pubblico appalto.

1.b. Osserva il collegio che la sentenza di merito non ha affatto sostenuto l'inesistenza di un problema relativo alla legittimità della richiesta di un certificato da rilasciarsi da parte del casellario in modo completo, se proveniente: dal soggetto diverso dall'interessato. La sentenza invece ha fondato il proprio ragionamento anzitutto sul rilievo del [D.P.R. n. 554 del 1999, art. 75, comma 1, lett. c\)](#), laddove si prevede l'esclusione della partecipazione a gare di appalto di coloro nei cui confronti sia stata emessa sentenza di condanna passata in giudicato ai sensi [dell'art. 444 c.p.p.](#) Pertanto ha preso le mosse dall'obbligo, ovvero dal comportamento ineludibile, in capo all'ente appaltante di effettuare anche di ufficio ogni controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate dai concorrenti, in ordine alla assenza di cause di esclusione.

Il giudice del merito ha rilevato che i pur previsti accertamenti di ufficio, non essendo stati specificamente regolati come previsto nella legge, da atti amministrativi del Ministro della Giustizia, ed in particolare dall'attuazione del cosiddetto sistema di interconnessione di cui all'art. 39 della legge citata, sono stati provvisoriamente normati. Tra l'altro il giudice di merito, come già aveva fatto il Garante nel provvedimento impugnato dal D.R., afferma che con decreto dirigenziale del Ministro della giustizia sono state date transitoriamente misure capaci di consentire alle Pubbliche Amministrazioni, anche appaltanti come in questo caso, di utilizzare il certificato da esse richiesto in quanto equiparato a quello (completo di ogni precedente) eventualmente richiesto dall'interessato ai sensi del [D.P.R. n. 313 del 2002, art. 23](#).

Cade dunque la censura di violazione del giudicato e complessivamente l'intera prima doglianza.

2. Le due successive doglianze, che pongono profili ulteriori del medesimo aspetto giuridico della vicenda, vanno esaminate insieme in quanto sono connesse. Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione o la falsa applicazione del D.P.R. n. 313 del 2003, della *L. n. 50 del 1999* come modificata dalla *L. n. 340 del 2000*, la falsa applicazione del *D.P.R. n. 445 del 2000*, la falsa applicazione del *D.P.R. n. 554 del 1999, art. 75, comma 2*, la violazione *dell'articolo 97 Cost.*, e dei principi fondamentali di legalità e di legittimità dell'agire della PA. Censura infine la motivazione insufficiente omessa e contraddittoria sui relativi punti considerati decisivi.

2.a. il terzo motivo il ricorrente lamenta la motivazione insufficiente, omessa e contraddittoria sui punti decisivi della causa, la nullità della sentenza e del procedimento intero per violazione *all'art. 112 cod. proc. civ.*, la violazione della *L. n. 675 del 1996, artt. 1, 24, 27*. Sinteticamente, il ricorrente sostiene che l'abrogazione *dell'art. 688 cod. proc. pen.*, e l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 313 del 2002, art. 28, impediscono alla PA di conoscere altri dati relativi alla situazione giudiziaria di un cittadino che siano coperti dalla cosiddetta non menzione, ovvero dal beneficio che il giudice può concedere, in base al quale talune condanne fanno parte soltanto del certificato richiesto dallo stesso titolare.

2.a. Il collegio ritiene infondata tale complessiva posizione.

Nella vicenda, come peraltro chiarisce anche la menzionata sentenza della Cassazione penale, non è in discussione il potere della PA di effettuare le necessarie ricerche anche di ufficio per stabilire la reale situazione dell'aspirante concorrente ad una gara di appalto, al fine di garantire alla pubblica amministrazione la migliore scelta possibile. Nella specie viene in rilievo un' esigenza giuridica fondamentale: è riconosciuto al privato il potere di autocertificare la propria situazione, ma tale potere non è svincolato da ogni controllo. Dunque, l'esigenza pubblica che il *D.P.R. n. 554 del 1999, art. 75*, intende soddisfare è quella di consentire di esaminare la veridicità di una autocertificazione, e dunque la complessiva affidabilità dell'aspirante appaltatore di un'opera. L'oggetto del contrasto davanti al giudice di Padova non era tanto il rilascio del certificato penale richiesto dall'Amministrazione in quanto tale, bensì piuttosto l'esistenza, contestata, di un potere di controllo da parte dell'Amministrazione circa la veridicità dell'autocertificazione. E nella specie, pacifica essendo la circostanza della precedente condanna, il privato in sostanza dice che tale condanna dovrebbe essere considerata come non ci fosse mai stata per la ragione che l'Amministrazione non poteva chiedere il certificato capace di attestarla. Dimentica questa tesi il potere di iniziativa riconosciuto dalla legge stessa ai sensi del *D.P.R. n. 445 del 2000, art. 71*, di effettuare i necessari controlli sulle circostanze dichiarate dai concorrenti alle gare l'appalto.

Il sistema di parere del collegio, va costruito innanzitutto intorno al [D.P.R. n. 554 del 1999, artt. 71 e 75](#), individuando il fondamentale obbligo della PA di discernere tra gli aspiranti alla conclusione di un contratto di appalto anche sulla base dei loro precedenti penali, da accertarsi dunque, in modo effettivo e non meramente cartaceo. Conseguentemente, in modo razionalmente essenziale, che il potere di effettuare ricerche anche di ufficio, ovvero con misure dirette sui dati del casellario personale del richiedente la conclusione di un contratto, trova nella legge centralità garantita dalla previsione di normative regolamentari attuative. Del tutto razionalmente il Ministero della Giustizia, in via transitoria ed esplicativa, ed in attesa di ogni atto amministrativo generale regolamentare, ebbe, in data 1 aprile 2003, ai sensi del [D.P.R. n. 313 del 2002, art. 46](#), ad indicare modalità operative da osservarsi in questa fase e tra queste espressamente è previsto che la certificazione di cui all'art. 89 del t.u. sia assicurata dal momento dell'operatività del sistema di interconnessione. Nel frattempo il certificato di cui al [D.P.R. n. 313 del 2002, art. 28](#), ovvero quello richiesto da soggetti diversi dall'interessato, è equiparato al certificato del casellario giudiziario richiesto dall'interessato ai sensi dell'art. 23 del medesimo T.U., se per l'appunto soccorre alla esigenza di conoscenza da parte della Pubblica Amministrazione.

1.c. Ritiene il Collegio del tutto corretto e immune da vizi il percorso logico seguito dal giudice del merito nella ricostruzione delle regole applicabili alla vicenda. La normativa primaria e secondaria conducono alla equiparazione della consultazione diretta con la consultazione del certificato rilasciato dal casellario alla P.A. che pertanto non può che essere completo, in quanto sostitutivo della consultazione, per la quale non è indicato alcun limite (vedi Cass. n. 22423 del 2009).

Tale conclusione assorbe la trattazione della specifica doglianza di nullità della circolare del ministro della Giustizia in data 17 giugno 2003, che ha rappresentato una ricognizione dei principi appena riassunti, e contenuti nel sistema delle fonti.

1.d. E' invece inammissibile, in quanto la questione è avanzata per la prima volta in questa sede, la censura relativa alla abrogazione degli [artt. 688 e 689 c.p.p.](#), ed alle pretese conseguenze in tema di iscrizione delle condanne nel certificato del casellario.

3. E' infondato il quarto motivo con il quale il ricorrente lamenta che nel capo relativo alla pronuncia sulle spese, poste dal giudice padovano a carico del ricorrente non sia stata valutata la sussistenza di giusti motivi che avrebbero dovuto condurre alla compensazione delle spese.

Il giudice ha applicato il principio generale della soccombenza.

4. Il ricorso deve essere rigettato. La delicatezza della questione e la sua contendibilità giustificano la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Compensa le spese del giudizio.