

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**Sezione Prima Civile**

**Pres. Vitrone,**  
**Rel. Berruti - De Riva**

ha pronunciato la seguente sentenza

**Sentenza 22 settembre 2011 n. 19364**

**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

**Con ricorso ai sensi dell'articolo 152 d.lgs n. 196 del 2003 Giampietro De Riva 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 aggiudicataria 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 De Riva e dalla lettura del medesimo aveva appreso della menzione di una sentenza di condanna ex articolo 444 del codice di procedura penale 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, cosicché esso esponente aveva manifestato la propria opposizione all'utilizzo di detti dati e di qualunque altro derivante dal casellario, invocando il disposto della legge n. 67 5 del 1996, in particolare agli articoli 1, 13,24, e 27.**

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

**Il De Riva 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.**

**De Riva 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 De Riva chiedeva al tribunale (civile) di Padova che la decisione del Garante fosse revocata ovvero dichiarata inefficace o nulla in quanto emessa in violazione della legge 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 dell'articolo 71 del d.p.r. n. 445 del 2000, 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 articolo 444 del codice penale, 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 dall'articolo 75 comma primo lettera c del d.p.r. n. 554 del 1999. 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. Poiché l'articolo 43 d.p.r. numero 445 del 2000 in combinato disposto con l'articolo 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 ex articolo 40 della legge n. 313 del 2002 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 Giampietro De Riva. 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 De Riva lamenta anzitutto la violazione e la falsa applicazione dell'articolo 360 primo comma n. 3 cpc, quindi dell'articolo 40 del d.p.r. n. 313 del 2002, degli articoli 1, 13, 24, 27 della legge n. 675 del 1996, dell'art. 666 del codice di procedura penale e dell'articolo 25 della Costituzione nonché del principio generale del giudicato.**

**2. Sostiene che la decisione del Tribunale di Belluno nell'ambito del procedimento promosso ai sensi dell'articolo 40 del d.p.r. n. 313/2002 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 De Riva 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 De Riva dopo aver ribadito l'irregolarità del rilascio del certificato, già affermata dal giudice del merito. Infatti, motivando l'inammissibilità della complessiva richiesta del De Riva 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 dell'articolo 39 t.u. n. 313. 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 dell'articolo 75, comma primo**

lettera c) del d.p.r. n. 554/99, 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'articolo 444 cpp. 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'articolo 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 De Riva, 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 dell'articolo 23 del d.p.r. n. 313 del 2002.

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 legge n. 50 del 1999 come modificata dalla legge n. 340 del 2000, la falsa applicazione del d.p.r. n. 445 del 2000, la falsa applicazione dell'articolo 75 secondo comma del d.p.r. n. 554 del 1999, la violazione dell'articolo 97 della Costituzione 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'articolo 112 del codice di procedura civile, la violazione della legge n. 675 del 1996, articoli 1, 24, 27. Sinteticamente, il ricorrente sostiene che l'abrogazione dell'articolo 688 del codice di procedura penale e l'entrata in vigore dell'articolo 28 del decreto legislativo n. 313 del 2002 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 l'articolo 75 del d.p.r. n. 554 del 1999 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 dell'articolo 71 d.p.r. numero 445 del 2000, di effettuare i necessari controlli sulle circostanze dichiarate dai concorrenti alle gare l'appalto.**

**Il sistema, a parere del collegio, va costruito innanzitutto intorno agli articoli 71 e 75 del d.p.r. n. 554 del 1999 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. Conseguenza, in modo razionalmente essenziale, che il potere di effettuare ricerche anche di ufficio, ovvero con misure dirette sui dati del casellario personali 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 dell'articolo 46 del d.p.r. n. 313/2002, ad indicare modalità operative da osservarsi in questa fase e tra queste espressamente è previsto che la certificazione di cui all'articolo 89 del t.u. sia assicurata dal momento dell'operatività del sistema di interconnessione. Nel frattempo il certificato di cui all'articolo 28 del d.p.r. numero 313/2002, ovvero quello richiesto da soggetti diversi dall'interessato, è equiparato al certificato del casellario giudiziario richiesto dall'interessato ai sensi dell'articolo 23 del medesimo testo unico, 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 cpp ed alle pretese conseguenze in tema di iscrizione delle condanne nel certificato del casellario.**

**3. È 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.**

**In Roma il 18 luglio 2011**

**Giuseppe Maria Berruti est**

**Il Presidente**

**Ugo Vitrone**

**Depositata in Cancelleria il 22 settembre 2011.**