



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da:

Mauro Di Marzio	Presidente
Luigi Abete	Consigliere
Antonio Costanzo	Consigliere
Luigi D'Orazio	Consigliere
Aldo Ruggiero	Consigliere rel.

Oggetto:

Pubblica Amministrazione - Contratti della P. A. Ud. 20.5.2026 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 21865/2021 R.G., proposto da:

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (già Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura di Stato
-ricorrente-

-controricorrente in via incidentale-

contro

Comune di Milano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. [REDACTED] e dall'avv. [REDACTED]
[REDACTED] nonché dall'avv. [REDACTED], in virtù di procura speciale in calce al controricorso
-controricorrente-

-ricorrente in via incidentale-

avverso la sentenza della Corte di appello di Milano n. 291/2021, depositata il 29.1.2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 20.5.2026 dal Consigliere Aldo Ruggiero.



FATTI DI CAUSA

1. — Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 702-*bis* c.p.c., il Comune di Milano conveniva in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dinanzi al Tribunale di Milano, chiedendo accertarsi il proprio diritto ad accedere e consultare gratuitamente la banca dati della Motorizzazione civile a decorrere dal 1° gennaio 2006 e, per l'effetto, la condanna dell'Amministrazione convenuta alla restituzione della somma di euro 8.328.651,74, corrisposta a titolo di canoni di abbonamento e di corrispettivi per il servizio.

A sostegno della domanda deduceva che la normativa sopravvenuta a partire dall'anno 2000 aveva introdotto, in favore delle pubbliche amministrazioni, un generale principio di gratuità nell'accesso e nella consultazione delle banche dati detenute da altre amministrazioni pubbliche.

2. — Con ordinanza del 24 dicembre 2018 il Tribunale di Milano rigettava la domanda, ritenendo insussistente il diritto alla ripetizione delle somme richieste, in quanto corrisposte in esecuzione di una convenzione validamente stipulata tra le parti, ed affermando che il rapporto continuava ad essere disciplinato dal d.P.R. 28 settembre 1994, n. 634.

3. — Avverso tale ordinanza il Comune di Milano proponeva appello, chiedendo altresì accertarsi, ai sensi degli artt. 1339 e 1418, comma 2, c.c., la nullità delle clausole contenute nella convenzione sottoscritta il 7 dicembre 2005 nella parte in cui prevedevano l'onerosità del servizio di consultazione.

La Corte d'appello accoglieva parzialmente il gravame, affermando la sussistenza del principio di gratuità delle consultazioni tra pubbliche amministrazioni, ma escludeva il diritto alla ripetizione delle somme



già versate, ritenendo che tale principio non precludesse alle parti la possibilità di disciplinare convenzionalmente in senso diverso i reciproci rapporti.

4. — Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso il Ministero, affidandolo ad un unico motivo.

5. — Ha resistito il Comune di Milano con controricorso, proponendo altresì ricorso incidentale, affidato ad un unico motivo, con il quale ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui aveva limitato il riconoscimento del diritto dell'Amministrazione comunale ad accedere e consultare gratuitamente la banca dati della Motorizzazione civile a decorrere dal 3 ottobre 2017.

6. — Il Ministero ha resistito al ricorso incidentale mediante controricorso.

7. — Il Comune di Milano ha depositato memoria difensiva.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. — Con l'unico motivo di impugnazione il Ministero denuncia la violazione e falsa applicazione del d.P.R. n. 634 del 1994 e degli artt. 48 e 50 del d.lgs. n. 82 del 2005 nonché dell'art. 25, comma 2, della l. n. 340 del 2000 e dell'art. 43, comma 4, del d.P.R. n. 445 del 2000, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.

Svolta la ricognizione della disciplina regolatrice della Motorizzazione civile, sostiene il ricorrente che l'applicazione del d.P.R. n. 634 del 1994, da ritenersi tuttora vigente, comporterebbe l'onerosità della fornitura dei dati tramite la piattaforma informatica della Motorizzazione. Avrebbe cioè errato la Corte di appello nel reputare implicitamente abrogato il citato d.P.R. n. 634 del 1994: e l'errore discenderebbe dalla specialità della disciplina e dalla assenza di una abrogazione espressa, oltre che dalla compatibilità tra il detto regolamento e la normativa primaria successivamente intervenuta.



Movendo dalla vigenza del d.P.R. n. 634 del 1994, afferma il Ministero che occorrerebbe distinguere tra dato e servizio per la sua fornitura, l'uno gratuito, l'altro no. Il Ministero, in altri termini, non contesta — e, anzi, espressamente riconosce — il principio secondo cui il dato deve essere condiviso gratuitamente tra le pubbliche amministrazioni, siano esse centrali o periferiche, ma obietta quanto segue: *«Nel prevedere che l'amministrazione richiedente possa accedere e fruire dei dati senza oneri a proprio carico, la disposizione pone un divieto di valorizzazione a fini economici dei dati in possesso di un'amministrazione nei rapporti con un'altra amministrazione che ne abbia necessità per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, ma non vieta che l'amministrazione che gestisce la banca dati possa ottenere un corrispettivo per "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e la riutilizzazione". In altri termini, la norma enuncia un principio di gratuità dei dati, ma non anche di gratuità del servizio»* (così il ricorso a pag. 13).

2. — Il ricorso principale va respinto.

L'art. 1 del d.P.R. n. 634 del 1994 dispone che: *«1. Le pubbliche amministrazioni e le persone fisiche e giuridiche private possono essere ammesse ad usufruire delle informazioni contenute nella banca dati della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione. 2. Gli organi costituzionali, giurisdizionali e le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato possono usufruire gratuitamente delle informazioni necessarie per gli specifici compiti d'istituto»*.

La disposizione, nel prevedere espressamente la gratuità delle informazioni per *«gli organi costituzionali, giurisdizionali e le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato»*, e dunque nel fissare la regola della circolazione gratuita delle menzionate



informazioni tra amministrazioni pubbliche, trova poi conferma nel successivo art. 8 del d.P.R. citato, secondo il quale: «*Gli organi costituzionali, giurisdizionali e le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché gli utenti di cui alla categoria A dell'art. 3 che svolgono compiti di polizia, possono accedere alle informazioni contenute nella banca dati del centro limitatamente a quelle connesse con lo svolgimento dei propri compiti d'istituto*».

Già il d.P.R., quindi, pone la regola della gratuita circolazione delle informazioni «*contenute nella banca dati*» in discorso, sebbene riferita alle amministrazioni statali (non dunque ai Comuni) e, per equiparazione soggettiva e funzionale, agli utenti che svolgono compiti di polizia: e, nel quadro della previsione normativa in esame, è del tutto palese che la circolazione riguarda per l'appunto le informazioni nella loro pienezza, senza che abbia alcuna base normativa, prima ancora che logica, la pretesa di distinguere concettualmente il dato in sé considerato dall'accesso al servizio banca dati, ossia alla piattaforma necessaria per la sua acquisizione. Ciò che è gratuito, nella chiara formulazione letterale della norma, è l'informazione desunta dall'accesso alla banca dati.

Successivamente l'art. 25 della l. n. 340 del 2000, rubricato: «*Accesso alle banche dati pubbliche*», ed entrato in vigore il 9.12.2000, ha stabilito al secondo comma che: «*Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 hanno accesso gratuito ai dati contenuti in pubblici registri, elenchi, atti o documenti da chiunque conoscibili*», con la precisazione, che, secondo la norma di rinvio: «*Per amministrazioni pubbliche si intendono*» anche «*le Regioni, le Province, i Comuni*». Tale previsione, dalla quale emerge altresì, al comma primo, il principio della condivisione gratuita degli strumenti applicativi tra amministrazioni, risulta astrattamente applicabile anche alla



Motorizzazione civile, trattandosi di articolazione del Ministero delle infrastrutture e facente capo al Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici, che gestisce un pubblico registro. Non v'è dubbio perciò circa l'applicabilità della richiamata disciplina alla Motorizzazione.

In tale contesto normativo non rileva, ai fini della decisione, stabilire se il d.P.R. n. 634 del 1994 debba o no ritenersi integralmente abrogato dalla normativa sopravvenuta ovvero tuttora vigente nelle sole parti compatibili con essa: fatto sta, che, indipendentemente dalla questione dell'abrogazione implicita del regolamento, le successive disposizioni di rango primario hanno introdotto una regola generale di accessibilità e fruibilità gratuita dei dati/informazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, ivi compresi i Comuni, quando l'utilizzazione degli stessi sia necessaria allo svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali.

Né varrebbe in contrario richiamare l'art. 402, comma 9, del d.P.R. n. 495 del 1992, relativo all'Archivio nazionale dei veicoli, come pure la l. n. 241 del 1990, trattandosi di disposizioni dettate per disciplinare rapporti concernenti i privati e non già quelli intercorrenti tra pubbliche amministrazioni.

Costituisce, semmai, significativa espressione della medesima regola generale or ora ricordata, anche l'art. 43, comma 4, del d.P.R. n. 445 del 2000, ai sensi del quale, al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati contenuti in albi, elenchi e pubblici registri, «*le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici*». La disposizione si inserisce nell'ambito della disciplina sulla documentazione amministrativa ed è chiaramente ispirata al principio dello scambio reciproco e gratuito



delle informazioni tra amministrazioni pubbliche operanti per finalità istituzionali.

È poi centrale, nella ricostruzione della trama normativa, l'art. 50 del d.lgs. n. 82 del 2005 (*«Codice dell'amministrazione digitale»*), il quale, fin dalla sua originaria formulazione, prevedeva che di qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione dovesse essere consentita la *«fruizione e riutilizzazione»* dalle altre amministrazioni quando necessario allo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali, *«senza oneri a carico di quest'ultima»*, salvo il riconoscimento di eventuali costi eccezionali sostenuti dall'amministrazione cedente. La disposizione, rimasta invariata nella sua impostazione fondamentale, detta una regola generale secondo cui l'amministrazione richiedente non può essere gravata da oneri economici per l'acquisizione dei dati necessari all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. L'art. 50 del CAD esprime, infatti, il principio secondo cui i dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni devono essere, come si è appena detto, disponibili e fruibili da parte delle altre amministrazioni per l'esercizio delle rispettive competenze. In tale prospettiva, l'amministrazione titolare del dato non può considerarlo una risorsa esclusiva, ma è tenuta a renderlo disponibile alle altre amministrazioni per il perseguimento di finalità istituzionali. La nozione di *«fruizione e riutilizzazione»* impiegata dal legislatore deve intendersi quale concreta messa a disposizione del dato e degli strumenti necessari per il suo utilizzo, sicché la condivisione delle informazioni non è configurabile come prestazione di un servizio economicamente remunerabile, secondo la prospettiva del ricorrente. Né può attribuirsi alcuna rilevanza alla distinzione prospettata dal ricorrente tra il dato e il servizio informatico attraverso il quale il dato viene acquisito. L'accesso alla banca dati e gli strumenti tecnologici che ne consentono la consultazione



costituiscono infatti la modalità tecnico-operativa mediante la quale il dato viene reso concretamente disponibile all'amministrazione richiedente. Diversamente opinando, il principio di gratuità del dato risulterebbe agevolmente eludibile mediante l'imposizione di corrispettivi riferiti agli strumenti indispensabili per la sua fruizione.

La *ratio* della disciplina è, infatti, quella di configurare l'utilizzo e la messa a disposizione dei dati pubblici per finalità istituzionali come espressione di un obbligo legale di cooperazione amministrativa e non come oggetto di rapporti contrattuali onerosi tra enti pubblici. In tale prospettiva, la disciplina della disponibilità e della circolazione dei dati tra amministrazioni pubbliche si inserisce nel più ampio modello della cooperazione istituzionale tra enti pubblici, nel quale la condivisione del patrimonio informativo costituisce modalità ordinaria di esercizio delle funzioni amministrative. L'accesso ai dati detenuti da altra amministrazione non integra, pertanto, una prestazione resa in regime sinallagmatico, ma rappresenta espressione del dovere di collaborazione reciproca imposto dall'ordinamento ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico. Nello stesso solco si pongono le successive modifiche apportate all'art. 58 del CAD e, in particolare, l'introduzione dell'art. 50-ter, che prevede la realizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto dalle amministrazioni pubbliche e la condivisione dei dati tra i soggetti legittimati ad accedervi ai fini dell'attuazione dell'art. 50.

L'affermazione del principio di gratuità trova, inoltre, fondamento nell'art. 97 Cost., norma cardine dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, che impone il perseguimento dei principi di efficienza, efficacia, economicità e buon andamento. Muovendo da tali coordinate costituzionali, la Corte costituzionale ha affermato che la competenza statale in materia di coordinamento informativo,



statistico e informatico dei dati dell'amministrazione è funzionale ad assicurare «una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» e che le misure dirette a garantire tale interoperabilità sono conformi ai principi di cui agli artt. 97 e 117 Cost. (Corte cost. n. 139 del 2018). Il collegamento tra l'art. 50 del CAD e l'art. 97 Cost. risiede, pertanto, nell'esigenza di assicurare il più efficiente svolgimento delle funzioni pubbliche mediante la piena circolazione delle informazioni già detenute dalle amministrazioni. L'obbligo di rendere accessibili, senza oneri, i dati necessari all'esercizio delle attribuzioni istituzionali di altre amministrazioni è volto ad evitare duplicazioni di attività conoscitive e istruttorie nonché irragionevoli aggravii dei costi dell'azione amministrativa. Una diversa interpretazione finirebbe, d'altronde, per determinare una mera movimentazione di risorse economiche all'interno del sistema pubblico, con aggravio dei costi amministrativi complessivamente sostenuti dagli enti coinvolti, senza alcun corrispondente beneficio per il perseguimento dell'interesse pubblico, in contrasto con i principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa. La disposizione si pone, dunque, in linea con i principi di economicità, efficienza e buon andamento, postulando una concezione unitaria del patrimonio informativo pubblico, la cui utilizzazione da parte delle amministrazioni costituisce strumento indispensabile per il perseguimento delle finalità istituzionali affidate all'apparato pubblico nel suo complesso.

Può, pertanto, enunciarsi il seguente principio di diritto: «*In tema di accesso ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, il principio di gratuità della circolazione delle informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali, desumibile dagli artt. 43, comma 4, del d.P.R. n. 445 del 2000 e 50 del d.lgs. n. 82 del 2005,*



impedisce che l'amministrazione titolare del dato possa assoggettare ad oneri economici l'amministrazione richiedente, neppure mediante la qualificazione come servizio autonomo degli strumenti informatici e delle modalità tecniche indispensabili per la consultazione e la fruizione delle informazioni richieste».

La Corte d'appello si è attenuta a tali principi, sicché la distinzione prospettata dal ricorrente tra dato e banca dati non assume rilevanza decisiva alla luce delle richiamate disposizioni, tutte accomunate dalla medesima ratio della gratuità dello scambio di dati tra amministrazioni pubbliche per finalità istituzionali.

3. — Il ricorrente in via incidentale ha proposto un unico motivo di impugnazione per violazione e omessa applicazione dell'art. 59 della l. n. 69 del 2009 e dell'art. 11, comma 2, della l. n. 104 del 2010 (art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.) in ragione del fatto che *«la Corte di Appello di Milano, nel disporre la decorrenza del diritto del Comune di Milano ad accedere gratuitamente alla banca dati della Motorizzazione Civile, ha palesemente violato le suddette disposizioni, non avendo considerato il giudizio instaurato in prima battuta dall'Amministrazione Comunale dinanzi al giudice amministrativo, avente ad oggetto la medesima res litigiosa».*

4. — Il motivo di ricorso incidentale è infondato e deve essere respinto.

5. — Il ricorrente incidentale prospetta una questione concernente la decorrenza del diritto di accedere gratuitamente alla banca dati della Motorizzazione; tuttavia, la censura non si confronta con l'effettiva *ratio decidendi* della sentenza impugnata. La Corte territoriale ha, infatti, rigettato la domanda di ripetizione dell'indebito sul rilievo della natura non perentoria delle disposizioni richiamate e della conseguente validità delle convenzioni già stipulate tra le parti. Il motivo non si misura con tale argomentazione e si risolve, pertanto,



nella mera prospettazione di una diversa ricostruzione della vicenda fattuale, volta a sollecitare una rivalutazione del merito della controversia, estranea ai limiti del giudizio di legittimità.

6. — In conclusione, il ricorso principale ed il ricorso incidentale devono essere entrambi respinti e le spese del giudizio di legittimità meritano di essere integralmente compensate tra le parti in considerazione della soccombenza reciproca.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso ed il ricorso incidentale.

Compensa le spese processuali.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale e del ricorrente incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale e per il ricorso incidentale, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione civile, il 20.5.2026.

Il Presidente
Mauro Di Marzio

