

CIRCOLARE



*Al Dirigente
Amministrativo
RE 9.11.2016*

Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi

Il Capo Dipartimento

*U. Fra le aziende
e commercio
per opportune cause
borsa di dir.
num. n.
RE 9/11/16*

Ai Signori:

- Presidente della Corte di Cassazione**
- Procuratore generale presso la Corte di Cassazione**
- Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche**
- Procuratore nazionale antimafia**
- Presidenti delle Corti d'appello**
- Procuratori generali della Repubblica presso le Corti d'appello**
- Presidenti dei Tribunali per i minorenni**
- Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni**
- Presidenti dei Tribunali di sorveglianza**
- Presidenti dei Tribunali ordinari**
- Procuratori della Repubblica presso i Tribunali ordinari**

Il Dirigente

Dirigenti amministrativi presso gli uffici di cui sopra

e, p.c.,

- Capo di Gabinetto dell'on. Ministro**
- Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia**
- Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria**
- Capo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità**

Loro sedi

Oggetto: Convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 787, L. 28 dicembre 2015, n. 208 (cd. stabilità per il 2016). Necessità di una preventiva autorizzazione.

08006302204		
TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA		
N.	283h	29 NOV. 2016
UOR	CC	RUO
Funzione	Macroattività	Attività
Fascicolo	Sottofascicolo	

Premessa

Nel corso degli ultimi anni, il sistema giudiziario italiano ha registrato un considerevole aumento del ricorso a forme innovative di organizzazione, basate sulla stipula di convenzioni, di accordi o di protocolli di intesa con soggetti pubblici e privati.

Tali modalità, come noto, hanno spesso consentito agli uffici di conseguire maggiore efficienza, con conseguente beneficio per i cittadini e per le imprese.

Di fronte a questo fenomeno – e con l'intento di razionalizzare gli interventi e favorire una maggior efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche – l'art. 1, comma 787, L. 28 dicembre 2015, n. 208, ha previsto che *“le convenzioni, anche diverse da quelle di cui ai commi 784 e 785, stipulate dai Capi degli uffici giudiziari con amministrazioni pubbliche devono essere preventivamente autorizzate, a pena di inefficacia, dal Ministero della giustizia e devono essere realizzate senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

Detto ciò, al fine di agevolare l'attività dei Capi degli uffici ed in un proficuo spirito di collaborazione con le articolazioni territoriali, appare opportuno individuare – d'intesa con il Capo di Gabinetto del Ministro e con i Capi dei dipartimenti – alcuni principi generali, cui il Ministero intende attenersi nello svolgimento dell'attività autorizzatoria.

L'intento di tale indicazione è volto a delineare una prima cornice di attuazione organizzativa nella materia in esame, anche per l'auspicata costruzione di modelli di collaborazione nel campo dell'amministrazione giudiziaria, con riferimento speciale agli interventi che maggiormente incidono nei processi di lavoro degli uffici.

Ovviamente, a maggiore dettaglio e specificazione potrà pervenirsi a seguito delle interlocuzioni, che necessariamente interverranno con le SS. LL., atteso che proprio la tematica delle convenzioni svolge un ruolo fondamentale in molte realtà territoriali.

1. Ambito di applicazione

Preliminarmente, appare necessario precisare l'ambito di applicazione della disciplina in parola.

Al riguardo, deve rammentarsi che – salvo ipotesi particolari espressamente regolate per legge – la facoltà, in via generale, dei Capi degli uffici di stipulare convenzioni con altre pubbliche amministrazioni è disciplinato, da tempo, dall'art. 15 L. 7 agosto 1990, n. 241.

Pertanto, il nuovo comma 787 nulla ha immutato in tale materia, giacché esso ha semplicemente introdotto l'obbligo (a partire dall'1 gennaio 2016) di una preventiva autorizzazione del Ministero alla loro stipula, a pena di inefficacia.

Sul punto, inoltre, sembra opportuno precisare che per pubbliche amministrazioni non debbono intendersi i soli enti di cui all'art. 1, comma 2, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ma tutti quelli che presentino gli indici rilevatori individuati dalla giurisprudenza (di merito e di legittimità) per configurarne la specialità rispetto a quelli di diritto privato, quali, ad es.: il perseguimento di un interesse pubblico, l'assoggettamento a un sistema di controlli pubblici, l'ingerenza di poteri pubblici nella nomina dei dirigenti, la partecipazione dello Stato o di altro ente alle spese di gestione, il potere pubblico di direttiva nel perseguire determinati obiettivi nonché la costituzione ad iniziativa pubblica.

Di particolare delicatezza, quindi, risulta essere la corretta qualificazione dei soggetti interlocutori, in relazione alla quale appare essenziale avviare – in presenza di eventuali dubbi e per prevenire un futuro contenzioso – una interlocuzione quanto più possibile anticipata con le competenti articolazioni di questo Ministero, al fine di verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti soggettivi richiesti, nonché trasmettere (unitamente alla richiesta di autorizzazione alla stipula della convenzione) la documentazione comprovante il possesso della qualità di amministrazione pubblica.

2. Casi di esclusione

Preso atto della portata generale della disciplina di cui al citato comma 787, l'autorizzazione non deve essere richiesta nei casi in cui altra disposizione normativa preveda già uno specifico procedimento autorizzatorio, che si pone, quindi, in rapporto di specialità rispetto a quello in esame.

Al riguardo, a mero titolo meramente esemplificativo possono citarsi:

- le convenzioni stipulate in applicazione dell'accordo-quadro con l'ANCI, previste dall'art. 21-*quinquies* D.L. 27 giugno 2015, n. 83 (conv. L. 6 agosto 2015, n.132);
- le convenzioni relative a *lavori di pubblica utilità*, quali quelli regolati dagli artt. 52 e 54 d. lgs. 28 agosto 2000, n. 274; dagli artt. 186, comma 9-*bis*, e 224-*bis* d. lgs. 30 aprile 1992, n.285 (Nuovo codice della strada); dall'art. 73, comma 5-*bis*, D.L. 30 dicembre 2005, n. 272 (conv. L. 21 febbraio 2006, n. 49) e dalla L. 9 agosto 2013, n. 94 (in materia di tossicodipendenza)¹;
- le convenzioni in materia di lavori di pubblica utilità, conseguenti alla messa alla prova dell'imputato, di cui all'art.8 L. 28 aprile 2014, n. 67.

Del pari – salva diversa valutazione da parte dei Capi degli uffici – non appare necessaria alcuna autorizzazione per le convenzioni relative ai tirocini ex art. 37, commi 4 e 5, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. L. 15 luglio 2011, n. 111, e succ. mod.) ed ex art. 73, D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. L. 9 agosto 2013, n. 98, e succ. mod.).

Al contrario – anche in ragione della diversità contenutistica che possono assumere nelle varie realtà territoriali – appare opportuno che siano preventivamente valutate dal Ministero le convenzioni stipulate con le *Scuole di Specializzazione delle Professioni Forensi*, ai sensi dell'art 16 d. lgs. 17 novembre 1997, n. 398 (come integrato dal decreto interministeriale 21 dicembre 1999, n. 537) e quelle stipulate con le Università, ai sensi dell'art.18 L. 24 giugno 1997, n. 196, anche se concluse nell'ambito della *convenzione-quadro* stipulata con la C.R.U.I.

3. Ipotesi particolari

3.1. Convenzioni o accordi stipulati con soggetti privati

Come detto, la disciplina del comma 787 si riferisce alle sole ipotesi di convenzioni stipulate con pubbliche amministrazioni.

Fattispecie del tutto diversa, ovviamente, è quella relativa ad accordi, protocolli di intesa o convenzioni stipulati dai Capi degli uffici, dai dirigenti amministrativi ovvero da Presidenti di sezione o singoli magistrati con soggetti privati.

Si tratta di negozi estremamente diffusi e, nella maggior parte dei casi, funzionali all'adozione di moduli organizzativi o di pratiche operative, tipici dei singoli uffici giudiziari.

Al riguardo, va rilevato che si versa in una materia complessa, che è al vaglio, allo stato, della giustizia amministrativa e la cui disciplina sarà oggetto in prosieguo di specifica riflessione e di approfondimento nonché di una apposita circolare applicativa.

¹ I *lavori di pubblica utilità* sono disciplinati in generale con D.M. 26 marzo 2001, il cui art. 2, comma 1, stabilisce –quale strumento attuativo – convenzioni da stipulare con questo Ministero o [su delega dello stesso] con il Presidente del Tribunale competente.

3.2. Convenzioni che prevedono l'utilizzo di fondi europei

Menzione particolare va riservata alle convenzioni comportanti l'utilizzo di fondi europei, in ordine alle quali non v'è dubbio che occorra la preventiva richiesta di autorizzazione, ove siano stipulate con pubbliche amministrazioni.

Sul punto, peraltro, si significa che la Commissione europea – con Decisione C(2015) 1343 del 23 febbraio 2015 – ha accreditato il Ministero della giustizia come *organismo intermedio* per la gestione dei fondi *PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020*.

Ciò comporta, altresì, che il Ministero, coordini le *progettualità* per gli uffici previsti dai piani operativi regionali (POR).

Per questo, al fine di **fornire assistenza** agli Uffici ed alle articolazioni ministeriali nella (spesso) complessa attività organizzativa ed amministrativa connessa all'utilizzo di detti fondi, questo Ministero ha istituito, con D.M. 5 ottobre 2015, una apposita *Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione*.

Al fine di valorizzare al massimo tutte le iniziative dirette ad impiegare i fondi in parola in ambito giudiziario nonché di regolare anche la stipula di convenzioni, che prevedano l'utilizzo di finanziamenti diretti dell'Unione europea ovvero erogati nell'ambito di progetti sovra-nazionali, il Ministero provvederà, a breve, a dare ulteriori indicazioni in proposito.

Appare, tuttavia, auspicabile – per potere dare il più ampio **e tempestivo** ausilio possibile agli uffici giudiziari in una materia così articolata (pure al di fuori della stipula di convenzioni con pubbliche amministrazioni) – che gli uffici giudiziari **contattino fin dalla fase dell'impostazione degli interventi** la *Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione* in merito alle iniziative e **ai** progetti (in corso di attuazione oppure che si intendono realizzare) **indipendentemente dall'avvio del procedimento diretto ad ottenere l'autorizzazione da parte del Dipartimento interessato**.

4. Presupposti di efficacia e di legittimità

Costituiscono presupposti di efficacia e di legittimità per la valida sottoscrizione delle convenzioni in esame:

- a) la preventiva autorizzazione;
- b) la circostanza che esse non possono prevedere “nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” (anche a titolo di indennità, rimborso-spese, trattamenti previdenziali o assistenziali), ovvero altri “pesi” sotto il profilo della gestione del personale o della corretta erogazione di beni e servizi.

A tale ultimo riguardo, si osserva che l'espressione *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”* ricorre spesso in vari contesti normativi (ad es., nel novellato art. 86, comma 5, TUEL, che subordina a tale condizione la rimborsabilità delle spese legali a favore degli amministratori degli enti locali) e, in linea generale, essa risulta in linea con la previsione generale della L. 31 dicembre 2009, n. 196, secondo la quale ciascuna legge, che comporta nuovi o maggiori oneri, deve indicare espressamente (per ciascun anno e per ogni intervento previsto) la spesa autorizzata, intesa come limite massimo di spesa, ovvero le previsioni di spesa, definendo una clausola di salvaguardia per compensare gli effetti eccedenti tali previsioni. Tale clausola deve essere effettiva ed automatica e garantire, attraverso misure di riduzione delle spese o aumenti di entrata, la corrispondenza tra onere e copertura, anche dal punto di vista temporale.

Ciò premesso, l'interpretazione letterale della locuzione in parola induce (in sintesi) a ritenere che, nel caso di specie, il legislatore abbia inteso introdurre un vincolo finalizzato ad evitare che la stipulazione delle convenzioni in esame possa determinare un incremento generale delle spese

affidenti alla finanza pubblica nel suo complesso, con la conseguenza che le amministrazioni pubbliche – con le quali verranno stipulate le convenzioni in parola – provvederanno all’adempimento delle relative obbligazioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Infine, appare opportuno sottolineare che le convenzioni dovranno essere sottoscritte dai Capi degli uffici, spettando solo agli stessi il potere di impegnare l’amministrazione nell’ambito di tali rapporti convenzionali.

5. Indicazioni relative al contenuto

Passando ai requisiti reputati necessari per le convenzioni ricadenti sotto la previsione del comma 787, sembra utile evidenziare alcuni elementi minimi, che – in relazione alla tipologia della convenzione da stipulare – devono essere rispettati, al fine di consentire un positivo vaglio da parte del Ministero.

Sul punto, gli accordi (diversi da quelli che regolano i tirocini di cui al § 2), aventi ad oggetto **l’utilizzazione nelle cancellerie e nelle segreterie** degli uffici giudiziari **di personale** messo a disposizione – direttamente o indirettamente – da altra pubblica amministrazione rivestono particolare delicatezza, perché (da un lato) potrebbero condurre a rivendicazioni di *status* giuridico o economico nei confronti del Ministero, e (dall’altro) per evidenti esigenze di salvaguardia della riservatezza dei dati, che vengono resi accessibili a soggetti estranei all’amministrazione stessa.

Ciò induce a ritenere indispensabile, di conseguenza, che le suddette convenzioni debbano contenere i seguenti requisiti:

- 1) non avere alcun onere, neanche indiretto, a carico del bilancio del Ministero della Giustizia;
- 2) prevedere che l’altra amministrazione pubblica che mette a disposizione il personale assuma l’obbligo della copertura assicurativa INAIL nonché quello della responsabilità civile verso terzi;
- 3) prevedere espressamente che, dallo svolgimento delle attività stabilite nella convenzione, non possa derivare la costituzione di alcun rapporto di lavoro né subordinato né autonomo con l’Amministrazione;
- 4) contenere la previsione di una durata massima di utilizzo del personale direttamente o indirettamente fornito da altra amministrazione non superiore ad un anno;
- 5) il possesso, da parte del predetto personale, delle qualità morali e di condotta previsti dall’art. 35 d. lgs. 30 marzo 2001, n.165;
- 6) l’impegno scritto a garantire, da parte del predetto personale, la riservatezza delle informazioni acquisite presso gli uffici, nonché degli atti e dei documenti eventualmente trattati, anche nel rispetto della normativa sulla *privacy* di cui al d. lgs. 30 giugno 2003, n.196;
- 7) le attività svolte ed i relativi impegni devono essere indicati in un “progetto” iniziale concordato con l’altra amministrazione l’amministrazione di appartenenza e comunicato al personale da questa messa a disposizione.

Qualora le convenzioni comportino l’utilizzo di sistemi e/o apparecchiature informatiche (che peraltro si connettono alle ipotesi di cui ai commi 784 e 785 dell’art. 1 L. 28 dicembre 2015, n. 208), esse dovranno necessariamente rispettare, anche al fine di preservare la sicurezza dei sistemi e dei dati in essi contenuti, le condizioni appresso indicate:

- a) il modulo organizzativo individuato dall’ufficio giudiziario dovrà garantire, comunque, il corretto utilizzo dei registri informatici di cancelleria, con particolare riferimento all’inserimento dei dati da essi richiesti;

- b) non potrà essere consentito l'utilizzo di applicativi idonei a garantire le medesime esigenze già assicurate da applicativi autorizzati dalla D.G.S.I.A.;
- c) non potrà essere utilizzato alcun *software* non autorizzato dalla D.G.S.I.A. anche se realizzato da personale dell'amministrazione;
- d) non potrà essere consentita la connessione alla rete-Giustizia di apparecchiature che non siano di proprietà dell'Amministrazione, se non previ "nulla-osta" del C.I.S.I.A. competente e fornitura della documentazione tecnico-operativa con le eventuali licenze d'uso, nonché assunzione (da parte del fornitore) di un impegno al costante aggiornamento dei sistemi operativi e degli *anti-virus*;
- e) non sia prevista (se non nel rispetto delle specifiche condizioni dettate dall'Amministrazione) la connessione fisica tra la rete unificata Giustizia ed altre reti;
- f) vi sia stata espressa autorizzazione del capo dell'ufficio al trattamento dei dati da parte di soggetti esterni all'amministrazione, dei quali dovranno essere specificatamente indicati i nominativi;
- g) vengano adottati tutti gli accorgimenti necessari affinché sia garantita all'Amministrazione la titolarità dei dati eventualmente archiviati su supporti di terze parti;
- h) sia garantita la sicurezza dei dati ed il rispetto delle norme in materia di *privacy*.

Tali convenzioni, inoltre, dovranno essere stipulate nel rispetto di quanto previsto dal D.M. Giustizia 27 aprile 2009, contenente le nuove regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'Amministrazione della giustizia.

Ancora, nell'ambito delle convenzioni medesime, non sarà possibile nominare o individuare quali amministratori di sistema esclusivamente soggetti esterni all'Amministrazione.

Si deve, altresì, ribadire che – qualora nell'ambito dell'attività convenzionale sia prevista la realizzazione di un *software ad hoc* – quest'ultimo dovrà essere conforme alla normativa [anche regolamentare] in materia dei *software* di cui si può avvalere l'Amministrazione, e deve essere previsto, in ogni caso, il rilascio nella disponibilità dell'Amministrazione stessa:

- della documentazione progettuale;
- delle specifiche funzionali;
- del manuale utente e dei *file* sorgente;
- delle licenze di sviluppo/distribuzione di eventuali componenti aggiuntive previste nell'applicazione, ove richieste.

L'eventuale soggetto terzo dovrà impegnarsi, inoltre, a rilasciare un ambiente di sviluppo, al fine di consentire all'Amministrazione di svolgere attività di compilazione, diagnosi, ottimizzazione e modifica dei programmi stessi.

Tutte le caratteristiche sopra indicate devono considerarsi condizioni indefettibili per ritenere autorizzabili tali accordi.

6. Interlocuzione preventiva e sostegno agli uffici giudiziari

Come più volte ripetuto, la disciplina del citato comma 787 risponde all'esigenza di razionalizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'intervento autorizzatorio non è finalizzato a limitare (o appesantire) l'iniziativa degli uffici giudiziari e le potestà organizzatorie dei Capi degli uffici.

Esso costituisce uno strumento di promozione dell'interesse pubblico attraverso la costruzione di una articolata rete di progetti, in cui possano trovare compiuta e migliore realizzazione le idee provenienti dai singoli uffici giudiziari.

L'istituto in parola si pone l'ambizioso obiettivo, non solo di garantire un migliore supporto agli Uffici giudiziari interessati alla stipula di convenzioni, ma anche di favorire lo scambio di esperienze in una logica di crescita comune ed armonica dell'intero sistema-giustizia, partendo dalle esperienze locali.

In quest'ottica, la preventiva valutazione di legittimità dell'operato dei Capi degli uffici si traduce nella opportunità di utilizzare la struttura organizzativa centrale non solo nella fase di conclusione degli accordi stessi, ma anche (e prima) nella fase progettuale.

Per questi motivi, appare razionale ed opportuno che i progetti e le proposte di convenzione vengano trasmessi ai Dipartimenti di competenza – unitamente a tutti i contributi utili ad un proficuo esercizio del potere autorizzatorio centrale – ancor prima della formale richiesta di autorizzazione.

Dovranno essere i singoli uffici giudiziari, inoltre, a valutare l'opportunità di individuare eventuali forme di coordinamento a livello distrettuale.

7. Rapporti convenzionali in essere al 31 dicembre 2015

I rapporti convenzionali conclusi dai singoli uffici giudiziari in data anteriore all'1 gennaio 2016 non abbisognano della richiesta di alcuna specifica e nuova autorizzazione.

Dovranno, tuttavia, essere previamente autorizzati non solo i loro rinnovi o le proroghe (anche taciti), ma soprattutto le eventuali modifiche (pur se solo riferibili ai soggetti coinvolti).

Inoltre, al fine di consentire una migliore e tempestiva organizzazione del lavoro da parte del Ministero e di consentire, da subito, il pieno esercizio dell'attività di coordinamento delle varie iniziative convenzionali in atto negli Uffici giudiziari, si invitano i Capi di questi ultimi a volere far pervenire ai Dipartimenti di competenza un elenco di tutte le convenzioni (con indicazione delle parti coinvolte e del loro oggetto), che abbiano scadenza successiva al 31 dicembre 2017.

8. Modello semplificato di autorizzazione

Nella consapevolezza della necessità di agevolare e semplificare quanto più possibile la potestà organizzativa dei Capi degli uffici, si sta provvedendo a predisporre una serie di *convenzioni-tipo*, la cui sottoscrizione – ove esse non prevedano l'impiego di fondi pubblici – dovrà ritenersi preventivamente autorizzata, ed in ordine alle quale il Capo dell'ufficio dovrà limitarsi a dare semplice comunicazione a questo Ministero.

Quest'ultimo – come già fatto con la sottoscrizione, in data 27 gennaio 2016, della *convenzione-quadro* con la CRUI – sta valutando l'opportunità di concludere anche altri accordi con pubbliche amministrazioni, che possano costituire la “cornice di riferimento” dell'attività convenzionale attuabile dagli uffici giudiziari.

Sul punto, al fine di corrispondere alle effettive esigenze del territorio e di individuare il maggior numero possibile di “tipologie-standard”, si invitano i Presidenti delle Corti ed i Procuratori generali a voler disporre una ricognizione degli strumenti convenzionali attualmente in essere ed a suggerire – ove ritenuto utile – modelli convenzionali, da adottarsi eventualmente come strumenti generali.

9. Osservazioni finali

Le considerazioni appena svolte costituiscono, come appare evidente, soltanto un sintetico catalogo di "prime indicazioni".

Si ha piena consapevolezza, infatti, che esse non possono affrontare (né esaurire) tutte le questioni relative alla disciplina delle convenzioni, tanto che è in corso – nelle varie articolazioni di questo Ministero – una più ampia ed approfondita riflessione sulla intera materia, con particolare riferimento alle convenzioni stipulate con "soggetti diversi" dalle pubbliche Amministrazioni, all'esito della quale fase di studio sarà diramata una nuova circolare.

Cordiali saluti.

Roma, 8 novembre 2016

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Gioacchino Natoli

