



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Al Capo del Dipartimento



m_dg.DOG.13/10/2017.0186223.U

Ai Signori

Presidente della Corte di cassazione

Procuratore generale presso la Corte di cassazione

Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche

Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo

Presidenti delle Corti d'appello

Procuratori generali della Repubblica

Presidenti dei Tribunali per i minorenni

Procuratori della Repubblica per i minorenni

Presidenti dei Tribunali di sorveglianza

Presidenti dei Tribunali ordinari

Procuratori della Repubblica presso i Tribunali ordinari

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 con "soggetti diversi" da quelli di cui all'art.1, comma 787, della legge 28 dicembre 2015, n° 218.

§ 1. Con Circolare dell'8 novembre 2016 sono state diramate agli Uffici alcune indicazioni in ordine alla stipula ed al contenuto di "convenzioni" con pubbliche amministrazioni, in ossequio a quanto disposto dall'art. 1, comma 787, della legge 28 dicembre 2015, n° 218.

Oggi – a scioglimento della riserva contenuta nella parte finale della citata Circolare – si intendono fornire analoghe indicazioni in ordine alla (eventuale) attività convenzionale posta in essere dagli Uffici con "soggetti diversi"¹ da quelli contemplati nel comma 787.

Infatti, si è avuto modo di registrare che numerosi Uffici hanno concluso "accordi/protocolli/convenzioni" con i predetti soggetti allo scopo, in generale, di dare maggiore efficienza all'attività giudiziaria.

Tali Convenzioni – e le stesse procedure adottate per individuare le controparti – sono risultate, invero, quanto mai diversificate, giacché il contenuto degli accordi si riferisce, a titolo esemplificativo, ai seguenti argomenti:

- 1) recupero oppure digitalizzazione del patrimonio documentale degli uffici giudiziari;
- 2) istituzione di punti informativi o di sportelli di servizio per cittadini, imprese e professionisti;
- 3) messa a disposizione di risorse umane;
- 4) realizzazione, gestione e *hosting* di siti internet o di portali *web*;
- 5) gestione di servizi pubblicitari relativi alle vendite;
- 6) supporto al processo telematico ed all'utilizzo di strumenti informatici;
- 7) fornitura o realizzazione di *software*, complementari o sostitutivi di quelli distribuiti dal Ministero.

Alcune di dette Convenzioni contengono vincoli di "esclusiva" a favore delle controparti individuate dagli Uffici mentre tutte, di norma, non prevedono l'assunzione di oneri finanziari a carico degli Uffici.

Orbene, in considerazione del fatto che alcune di esse sono già state oggetto di pronunce della giustizia amministrativa, questo Dicastero ha ritenuto di poter trarre – dall'esame della giurisprudenza formatasi in materia e dal quadro normativo di riferimento – taluni principi generali che sembra opportuno ed utile rappresentare e riassumere, sinteticamente, nei termini seguenti:

- a) è riconosciuto ai capi degli Uffici un generale potere organizzativo, che ricomprende anche quello di stipulare Convenzioni;
- b) salvo espressa disposizione di legge, però, tale potere non può esplicarsi nella sottoscrizione di Convenzioni, che contengano clausole da cui possano derivare oneri a carico della finanza pubblica;
- c) l'affidamento di servizi da parte degli Uffici deve essere improntato al rispetto dei principi della "evidenza pubblica";
- d) le Convenzioni non possono limitare la discrezionalità del magistrato nell'esercizio della sua attività tipica;
- e) l'individuazione dei soggetti con cui contrarre è condizionata alla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, in relazione alla specificità del servizio²;
- f) le Convenzioni devono contenere espressamente la indicazione delle finalità per cui vengono sottoscritte nonché delle specifiche modalità di esecuzione, anche in relazione alla compatibilità con i servizi istituzionali dell'Amministrazione.

¹ Ad esempio: soggetti privati, fondazioni private, associazioni di professionisti, etc.

² Ad esempio, non può essere affidata la pubblicità su siti internet degli avvisi relativi alle vendite esecutive immobiliari a soggetti diversi da quelli di cui all'art. 173-ter Disp. Att. c.p.c.; né può essere conclusa alcuna convenzione con persone prive dei requisiti soggettivi, previsti dall'art. 80 d. lgs. n° 50 del 2016.

Si evidenzia, infine, che appare necessario prevedere – al fine di salvaguardare i principi di rotazione, trasparenza e concorrenza e di evitare il consolidarsi di situazioni che possano dar luogo a rivendicazioni in sede contenziosa – che le Convenzioni abbiano una durata ragionevolmente circoscritta nel tempo e che non siano previste clausole di rinnovo automatico.

§ 2. Ciò premesso, appare opportuno richiamare l'attenzione dei capi degli Uffici su alcuni elementi imprescindibili, che – in relazione alla tipologia di Convenzione da stipulare – non devono essere trascurati.

§ 2.1. Particolare delicatezza assumono le Convenzioni relative all'utilizzazione, nelle cancellerie e nelle segreterie degli Uffici, di personale messo a disposizione – direttamente o indirettamente – da soggetti privati.

Tale previsione, infatti, non solo potrebbe esporre l'Amministrazione a rivendicazioni di *status* giuridico o economico da parte di tale personale, che sostenesse di svolgere le mansioni tipiche del personale ministeriale, ma potrebbe, in concreto, rendere conoscibili a soggetti estranei all'Amministrazione dati intrinsecamente riservati.

Per evitare ciò, deve ribadirsi che l'impiego di tale personale non dovrà mai essere sostitutivo di quello ministeriale nelle mansioni di competenza, potendo esso personale (al più) essere utilizzato per fornire – nell'ambito degli obiettivi della specifica Convenzione – servizi "*meramente esecutivi*" di supporto all'attività degli Uffici.

Ovviamente, la responsabilità relativa ai servizi di cancelleria dovrà restare sempre riservata, in via esclusiva ed inderogabile, al personale dell'Amministrazione giudiziaria nell'ambito e per le materie di rispettiva competenza di ciascuno.

Peraltro, l'impiego di risorse umane dovrà essere indicato in Convenzioni contenenti precise progettualità ed obiettivi, e non potrà in nessun caso costituire finalità prioritaria della Convenzione medesima.

Tanto chiarito, si può quindi rappresentare che le Convenzioni in parola devono possedere i seguenti requisiti:

- a) non comportare alcun onere, neppure indiretto, a carico del Ministero della giustizia;
- b) contemplare l'esclusione di ogni possibilità di rivalsa da parte del soggetto stipulante la Convenzione nei confronti del Ministero, ove quest'ultimo fosse chiamato in giudizio da parte di terzi per attività svolta negli Uffici;
- c) prevedere che tutto il personale impiegato per lo svolgimento dei servizi previsti dalle Convenzioni sia regolarmente contrattualizzato;
- d) contemplare l'obbligo di copertura assicurativa per responsabilità civile verso terzi;
- e) prevedere espressamente che, dallo svolgimento delle attività stabilite nella Convenzione, non possa derivare la costituzione di alcun rapporto di lavoro (né subordinato né autonomo) tra il personale utilizzato e l'Amministrazione;
- f) prevedere che il personale utilizzato abbia le qualità morali e di condotta, previste dall'art. 35 d. lgs. 30 marzo 2001, n° 165;
- g) prevedere che il personale utilizzato si impegni, per iscritto, a garantire la riservatezza delle informazioni acquisite presso gli Uffici nonché quella degli atti e dei documenti

eventualmente trattati, anche nel rispetto della normativa sulla *privacy* di cui al d. lgs. 30 giugno 2003, n° 196.

Appare, inoltre, essenziale che i compiti delle singole unità impiegate siano indicati in una apposita “*scheda di progetto*”, da comunicare all’Ufficio giudiziario e al personale.

§ 2.2. Qualora le Convenzioni comportino l’utilizzo di sistemi o di apparecchiature informatiche, 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 previsto dalle Convenzioni non esime l’Ufficio giudiziario dall’obbligo di alimentare, in modo corretto ed esaustivo, i registri informatici di cancelleria e di utilizzare le applicazioni ministeriali disponibili;
- b) non potrà essere consentito l’utilizzo di applicativi idonei a garantire le medesime esigenze già assicurate da quelli 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:
 - previo “nulla osta” del competente C.I.S.I.A.;
 - fornitura della documentazione tecnico-operativa con le eventuali licenze d’uso;
 - previa assunzione, da parte del fornitore, di un impegno al costante aggiornamento dei sistemi operativi e degli anti-virus;
- e) non potrà essere prevista (se non nel rispetto delle specifiche condizioni dettate dalla D.G.S.I.A.) la connessione fisica tra la “*rete unificata giustizia*” ed altre reti;
- f) dovrà esservi 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) dovranno essere adottati tutti gli accorgimenti necessari affinché sia garantita all’Amministrazione la titolarità, la disponibilità e la cessione dei dati eventualmente archiviati su supporti di terze parti;
- h) dovrà essere garantita la sicurezza dei dati ed il rispetto della normativa in materia di *privacy*;
- i) dovranno essere espressamente indicate le modalità di distruzione di tutti i dati processati in esecuzione della convenzione alla cessazione del rapporto.

Tali Convenzioni, inoltre, dovranno essere stipulate nel rispetto di quanto previsto dal D.M. 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 di *software* di cui si può avvalere l’Amministrazione, e dovrà 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.

Occorre, infine, evidenziare che i soggetti privati non possono detenere ed alimentare banche-dati diverse da quelle ministeriali – anche se strumentali allo svolgimento delle attività – e che ogni modulo organizzativo deve prevedere il completo ed integrale utilizzo degli strumenti ministeriali.

Inoltre, non è consentito – al di fuori di quanto strettamente necessario all'adempimento della Convenzione – l'utilizzo (anche in forma aggregata) dei dati trattati.

Qualora comportino la gestione di infrastrutture telematiche (quali, ad es., la gestione di siti internet), le Convenzioni dovranno espressamente contemplare l'attività di migrazione dei dati in favore dell'eventuale diverso fornitore.

§ 3. Poiché l'attività (anche organizzativa) dei capi degli Uffici può comportare ricadute di carattere amministrativo-contabile in capo all'Amministrazione, appare necessario che le Convenzioni oggetto della presente circolare siano comunicate al Ministero, anche al fine di favorire la costruzione di una articolata "*rete di progetti*" ove possano trovare compiuta realizzazione e diffusione le "migliori idee" provenienti dai singoli Uffici giudiziari.

§ 4. Sembra opportuno prevedere che le Convenzioni possano consentire all'Ufficio giudiziario di sciogliersi dal vincolo non solo nelle ipotesi di altrui inadempimento, ma anche:

- nel caso in cui il medesimo Ufficio o il Ministero individuino nuovi strumenti idonei a garantire altrimenti gli stessi servizi oggetto della Convenzione;
- ove si manifesti il superamento delle esigenze poste alla base della stipulazione della Convenzione stessa;
- infine, nel caso in cui il Ministero abbia evidenziato all'Ufficio giudiziario l'esistenza di profili di non compatibilità con le regole che governano l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi della giustizia.

Infine, con riferimento ai rapporti convenzionali in essere, si reputa opportuno che gli Uffici giudiziari ne verifichino la compatibilità con le indicazioni contenute nella presente circolare.

Cordiali saluti.

Roma, 13 ottobre 2017

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Gioacchino Natoli

