

Corte dei conti - sezione di controllo centrale n. 10/2005 - controllo preventivo di legittimità-conferimento di incarico di direttore generale sistemi informativi automatizzati ministero della giustizia ad estraneo alla amministrazione in luogo di ma

Autore: Francaviglia Rosa

In: Controllo

La delibera resa in sede di controllo preventivo di legittimità dalla Sezione Centrale Controllo Stato concerne il conferimento di incarico di direttore generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia a soggetto estraneo alla compagine della Amministrazione. Stante che la disciplina normativa vigente prescrive che detto incarico possa essere attribuito soltanto a Magistrato, la Corte nega il visto al provvedimento di conferimento e conseguente registrazione al decreto essendovi confliggenza con detta disciplina.

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

Nell'adunanza del I° Collegio

del 16 giugno 2005

Visto il D.P.C.M. in data 14 marzo 2005 n. 16295 pervenuto alla Corte dei Conti il 25 marzo 2005;

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri Istituzionali n. 72 del 14 aprile 2005 e la risposta dell'Amministrazione, pervenuta in data 12 maggio 2005;

viste le relazioni del Consigliere istruttore e del Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri

Istituzionali, rispettivamente in data 24 e 26 maggio 2005;

vista l'ordinanza dell'1 giugno 2005, con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per l'adunanza odierna il 1° Collegio della Sezione;

vista la nota della Segreteria della Sezione centrale di controllo in data 3 giugno 2005 con la quale copia della predetta ordinanza è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -Gabinetto e Dipartimento della Funzione pubblica, al Ministero della Giustizia - Gabinetto e al Ministero dell'Economia e delle finanze - Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

udito il relatore Consigliere *****;

sentiti per la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica il dirigente dr. ***** e per il Ministero della Giustizia - Gabinetto il Direttore Generale dr. *****;

Ritenuto in

F A T T O

In data 25 marzo 2005 è pervenuto all'Ufficio per il controllo preventivo di legittimità il d.P.C.M. con il quale si dispone il conferimento dell'incarico di livello dirigenziale generale dei sistemi informativi automatizzati, nell'ambito del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ai sensi dell'art. 19, commi 4 e 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni.

In sede istruttoria (rilievo n. 72 del 14 aprile 2005) sono stati sollevati dubbi in ordine alla corrispondenza della fattispecie esaminata con l'ordinamento vigente, rectius con il regolamento approvato con DPR 28.10.1994, n. 748, adottato ai sensi dell'art. 16, comma 8, del decreto legislativo n. 39/1993.

L'ufficio ha argomentato che "il provvedimento de quo dispone il conferimento dell'incarico ad un estraneo all'Amministrazione, mentre il regolamento citato, all'art. 1, lettera c, prevede che il dirigente responsabile debba essere scelto tra i magistrati dell'ordinamento giudiziario". Né tale assetto normativo, di natura speciale, fondato su una espressa norma autorizzativa di rango primario (art. 16, comma 8, citato), è stato modificato dalla legislazione successiva, che anzi appare con esso pienamente compatibile.

L'ufficio ha, altresì, sostenuto che "La ricognizione delle fonti di cui sopra e la loro attuale vigenza risulta espressamente confermata da una recente sentenza del TAR Lazio (n. 8225/2004). Infatti, la citata sentenza, espressamente, ha ritenuto legittima la scelta normativa di riservare la titolarità di responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, solo a magistrati, in ragione delle peculiarità organizzative rinvenibili all'interno della struttura ministeriale".

In sede di risposta al citato rilievo, pervenuta all'ufficio in data 12 maggio 2005, l'Amministrazione ha ritenuto che "la formulazione letterale della disposizione contenuta nell'art. 10 del d.lgs 39/93 e l'esame della successione delle norme applicabili alla fattispecie, sia sotto il profilo della loro successione nel tempo che del loro rapporto gerarchico, conducano a ritenere che il D.P.R. n. 748 del 1994 non appare preclusivo alla possibilità di conferire l'incarico di direttore generale dei sistemi informativi automatizzati secondo le norme previste per il conferimento degli altri incarichi di pari livello".

Al riguardo, l'Amministrazione, operata una esaustiva ricognizione diacronica del quadro normativo di riferimento, perveniva alle seguenti conclusioni:

a)

L'individuazione, effettuata dall'art. 1 precedentemente citato, recante "definizioni e finalità" non riveste carattere dispositivo, nel senso di precludere la possibilità di ricorso alle figure previste dalla normativa primaria, bensì carattere ricognitivo, in quanto l'ordinamento del Ministero (R.D. 27 ottobre 1927, n. 2187) vigente al momento dell'emanazione del D.P.R. n. 748 del 1994 prevedeva che le funzioni di direttore generale e gli incarichi direttivi degli uffici di livello dirigenziale non generale venissero affidati al solo personale di magistratura.

b)

La norma di rango primario (art. 10, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39) stabilisce che l'individuazione della figura del Direttore responsabile dei Sistemi informativi automatizzati possa essere fatta dalle Amministrazioni statali secondo tre criteri alternativi:

1.

dirigente generale;

2.

soggetti equiparati al dirigente generale;

3.

dirigenti di qualifica immediatamente inferiore a quella di dirigente generale.

Ne discende che l'individuazione del dirigente responsabile nel magistrato equiparato al dirigente generale è legittima solo se viene qualificata come una scelta tra le tre alternative possibili dettate dal decreto legislativo di cui sopra.

c)

Qualora, invece, da tale indicazione volesse farsi discendere l'esclusività della scelta fatta dal D.P.R. (nel senso che il dirigente in questione può essere solo ed esclusivamente un magistrato) si porrebbe alla conclusione che il D.P.R. ha surrettiziamente modificato la norma del decreto legislativo introducendo una esclusività per il Ministero della giustizia, in contrasto con il chiaro tenore letterale dell'art. 10 del d.lgs. 39/93, richiamato espressamente anche dal regolamento di organizzazione del Ministero approvato con D.P.R. n. 55 del 2001.

Da ultimo, riguardo alla sentenza n. 8225/2004, l'Amministrazione sostiene che "Nella fattispecie, il ricorso tendente alla pronuncia dell'illegittimità del D.P.R. 748/94, muove da un presupposto opposto a quello in esame, ovvero dal fatto che il D.P.R. sia illegittimo perché individua nel magistrato la figura equiparabile a quella di dirigente responsabile. Il giudice amministrativo ha, pertanto, giudicato il ricorso

infondato in quanto la scelta effettuata non era altro che una tra quelle possibili a norma del decreto legislativo 39/93. In un significativo passo della sentenza si legge, infatti, che il riferimento specifico contenuto nel d.lgs. 39/93 “non appare preclusivo a che la titolarità dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, in ragione delle peculiarità organizzative, sia riconosciuta a magistrati”.

Le argomentazione dell’Amministrazione non sono apparse idonee, ad avviso dell’Ufficio, a far ritenere superati i dubbi sollevati in sede istruttoria, in ordine alla legittimità del decreto de quo.

Pertanto il magistrato istruttore con nota in data 24 maggio u.s. ha rimesso gli atti al Consigliere delegato al controllo sui Ministeri Istituzionali perchè valutasse l’opportunità di deferire la questione alla competente Sezione Centrale del controllo. Il Consigliere delegato, permanendo i dubbi sulla legittimità del provvedimento all’esame, con nota del 26 maggio u.s. ha trasmesso gli atti al Presidente della Sezione Centrale del controllo perchè il provvedimento stesso fosse sottoposto al vaglio collegiale della Sezione.

Il Presidente della Sezione con ordinanza dell’1 giugno u.s. ha convocato per il giorno 16 giugno 2005 il 1° Collegio per l’esame e la pronuncia sul visto e conseguente registrazione del provvedimento in parola.

All’odierna adunanza sono presenti per la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica il dirigente dr. ***** e per il Ministero della Giustizia - Gabinetto il Direttore Generale dr. *****, che nel prendere la parola ha ribadito le argomentazioni formulate nella memoria di risposta al rilievo.

DIRITTO

La questione all’esame concerne il provvedimento con il quale si conferisce l’incarico di Direttore generale dei sistemi informativi automatizzati nell’ambito del Ministero della Giustizia ad un estraneo all’Amministrazione ai sensi dell’art. 19, commi 4 e 6 del D. leg.vo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni.

L’Ufficio di controllo sostiene che tale incarico debba essere affidato ad un magistrato dell’ordine giudiziario in virtù della specificità della normativa esistente nell’ambito dell’Amministrazione della Giustizia (art. 1, DPR 20.10.1994, n. 748; art. 16, comma 8, del D. leg.vo 12.2.1993, n. 39) e tale assunto, a suo avviso, risulta suffragato da una recente sentenza del TAR Lazio (n. 8225/2004).

L’Amministrazione della Giustizia, di contro, obietta la non preclusione della scelta del responsabile dei sistemi informativi al di fuori del personale di magistratura e ciò in sintonia con l’art. 19, comma 6, del D. leg.vo 30.3.2001, n. 165 sul nuovo assetto della dirigenza amministrativa, con riferimento sia al criterio della gerarchia delle fonti sia al criterio della successione delle leggi nel tempo. Anche sulla surriferita sentenza del TAR Lazio l’Amministrazione ne ricava una valutazione opposta a quella tratta dall’Ufficio di controllo.

Il Capo di Gabinetto del Ministero della Giustizia, nella risposta al rilievo, sostiene la legittimità del conferimento in questione in quanto la previsione della titolarità dell'ufficio di direzione dei suddetti servizi in capo ad un magistrato è prevista in una disposizione regolamentare, di carattere secondario e, come tale, recessiva rispetto alla disciplina recata dall'art. 18 del decreto leg.vo 30 luglio 1990, n. 300 e dall'art. 10 del decreto leg.vo 12 febbraio 1993, n. 39, richiamato dall'art. 6 del DPR 6 marzo 2001, n. 55 recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia".

Ad avviso dell'Amministrazione la disposizione contenuta nell'art. 16, comma 8 del citato decreto 39/93 va interpretata nel senso che, in relazione alle peculiari caratteristiche dei propri servizi informatici, il Ministero della Giustizia possa operare una scelta tra le diverse modalità di conferimento dell'incarico previste dalla menzionata normativa primaria: un dirigente di prima fascia del Ministero, un magistrato, un estraneo all'Amministrazione in possesso dei requisiti di cui al 6° comma dell'art. 19 del decreto leg.vo 165/2001.

Una riserva in favore della categoria dei magistrati non è ammissibile perchè la norma di rango secondario, così interpretata, eccederebbe i limiti ad essa posti dalle norme primarie (il ripetuto art. 10 del decreto leg.vo 39/93 e l'art. 18 del decreto leg.vo 300/99) e sarebbe, pertanto, illegittima.

La tesi prospettata dall'Amministrazione non è condivisa dalla Sezione.

L'art. 10, comma 1, d.lgs n. 39/1993, infatti, istituisce presso le amministrazioni il Responsabile per i Sistemi informativi automatizzati; la norma prevede che l'incarico sia ricoperto da "un dirigente generale o equiparato, ovvero, se tale qualifica non sia prevista, un dirigente di qualifica immediatamente inferiore.

Con il D.P.R. 28 ottobre 1994, n. 748, in esercizio della potestà attribuita dall'art. 16, d.lgs. n. 39/1993, vengono individuate le particolari modalità di applicazioni del predetto decreto in relazione all'amministrazione della giustizia; in particolare, l'art. 1 del D.P.R. n. 748/94 definisce quale dirigente responsabile per i sistemi informativi automatizzati "il magistrato equiparato a dirigente generale di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo".

Ne deriva che l'incarico di Responsabile per i Sistemi informativi automatizzati all'interno dell'amministrazione della giustizia deve essere ricoperto da un magistrato.

Tale assetto normativo è quello tuttora vigente, né esso appare incompatibile, come già rilevato in narrativa, con le modifiche normative successivamente intervenute.

In particolare, l'art. 18 del decreto legislativo n. 300 del 1999 si limita a prevedere le categorie professionali tra le quali individuare i preposti agli Uffici dirigenziali generali istituiti all'interno dei Dipartimenti. E' evidente che trattasi di norma dettata in via generale (così come lo era il d.lgs. 29/93 rispetto al d.lgs. di poco successivo 39/93 anch'esso derivato dalla legge 421/92) e, in quanto tale, non preclusiva di specificazioni per incarichi di particolare natura. Tanto è che il successivo D.P.R. n. 55/2001,

nel delineare le funzioni ed i compiti della Direzione generale per i Sistemi informativi automatizzati, individua nella figura del Direttore generale il responsabile per i sistemi informativi automatizzati ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 39/93; con ciò esplicitamente richiamando l'assetto sopra delineato, risultante dal combinato disposto degli artt. 10 e 16 (che espressamente prevede specifiche modalità da adottarsi con regolamento per il Ministero della giustizia) del citato decreto legislativo e dall'art. 1 del D.P.R. 748/94. Né, invero, appare dubitabile che il d.lgs. 39/93 sia attualmente vigente, per come confermato anche dall'art. 176 del d.lgs. 196/2003, che, nell'istituire il CNIPA, si è limitato a modificarne solo gli artt. 4 e 5, lasciando invariato il resto, salvo la necessaria sostituzione della sigla "CNIPA" ad "AIPA".

Tale ricostruzione risulta pienamente confermata dal TAR del Lazio con la sentenza n. 8225/2004 depositata in data 1/9/2004 a seguito di ricorso presentato da *****-CONFEDIR (Federazione della Associazioni e dei Sindacati Nazionali dei funzionari dirigenti e direttivi) e ANDIG - ***** (Associazione nazionale dirigenti e direttivi giudiziari) per l'annullamento dell'art. 1 lett. c) del D.P.R. 748/94, che individua come dirigente responsabile per i sistemi informativi automatizzati il magistrato equiparato a dirigente generale. Orbene, il TAR, lungi dal ritenere superata la normativa impugnata (e, conseguentemente, dichiarare estinto il ricorso), ha ritenuto pienamente legittima la scelta normativa di riservare la titolarità dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia, in ragione delle sue peculiarità organizzative, a magistrati, espressamente considerando e richiamando le funzioni e i compiti attribuiti alla Direzione generale per i Sistemi informativi automatizzati dall'art. 6 del D.P.R. 55/2001).

Nella parte motiva della sentenza di legge, tra l'altro, che la scelta "si giustifica nella considerazione del fatto che il Ministero della Giustizia si occupa, prevalentemente, dell'amministrazione degli organi giudiziari e degli istituti dell'esecuzione penale, richiedendo tali compiti specifiche professionalità, non proprie dei dipendenti appartenenti ai ruoli amministrativi".

Alla luce di quanto sopra la Sezione concorda sulla piena vigenza dell'art. 1 del DPR 20.10.1994, n. 748, espressione del potere regolamentare dell'Amministrazione, esercitato ai sensi dell'art. 16, 8° comma del D. leg.vo 39/93.

Il provvedimento all'esame, confliggendo con l'attuale assetto normativo risulta, pertanto, illegittimo.

P.Q.M.

Rifiuta il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Presidente (*****)

Il Relatore (*****)

Depositata in Segreteria il 23 giugno 2005

Delibera n. 10/2005/P

Sezione Centrale controllo di legittimità

I Collegio

Adunanza 16 giugno 2005

In tema di : dirigenza.

In virtù della specificità della normativa esistente nell'ambito della Amministrazione della giustizia (art. 1 D.P.R. 20.10.1994 n. 748; art. 16, comma 8 D.L.vo 12.02.1993 n. 39) l'incarico di Direttore generale dei sistemi informativi automatizzati nell'ambito del Ministero della giustizia deve essere affidato ad un magistrato dell'ordine giudiziario.

Tale assetto normativo, infatti, è quello tuttora vigente, né esso appare incompatibile con le modifiche normative successivamente intervenute (art. 10 comma 1 d. lg.vo n. 39/1993; art. 1 D.P.R. n. 748/94; art. 18 d. lg.vo n. 300/1999; D.P.R. n. 55/2001; art. 176 d. lg.vo 196/2003)

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-sezione-di-controllo-centrale-n-102005-controllo-preventivo-di-legittimita-conferimento-di-incarico-di-direttore-generale-sistemi-informativi-automatizzati-mini/>