

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. VI
n. 4

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**RICHIESTA DI REGISTRAZIONE CON RISERVA DI ALCUNE
DISPOSIZIONI DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA 31 MARZO 1998 CONCERNENTE IL REGOLA-
MENTO PER L'ORGANIZZAZIONE ED IL FUNZIONAMÉNTO
DELL'UFFICIO DEL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI
DATI PERSONALI, A NORMA DELL'ARTICOLO 33, COMMA 3,
DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 1996, N. 675**

*(Articolo 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,
approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)*

Trasmessa alla Presidenza il 22 gennaio 1999

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

Adunanza dell'8 gennaio 1999

OGGETTO: Richiesta di registrazione con riserva, ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto n. 1214 del 1934, e dell'articolo 2, comma 3, lettera *n*), della legge n. 400 del 1988, del decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1998 concernente il regolamento dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, limitatamente alle seguenti disposizioni non ammesse a registrazione da parte della Corte dei conti: *a*) articolo 6, comma 1, esclusa la parola «complessiva»; *b*) articolo 8, escluse le parole «Con il regolamento interno», di cui al comma 1, ed escluso il comma 2.

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1998, concernente: «Regolamento recante la organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 33, comma 3, della legge 31 dicembre 1996, n. 675»;

vista la deliberazione della Sezione del controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 104/98, in data 23 luglio 1998, con la quale il decreto succitato è stato ammesso al visto, e alla conseguente registrazione, con esclusione: dell'articolo 6, comma 1; dell'articolo 8; dell'articolo 9; dell'articolo 14, comma 6; dell'articolo 34, lettera *d*) (da «nonché quelli» alla fine); dell'articolo 35, comma 4;

visto l'estratto del processo verbale della riunione del Consiglio dei ministri, in data 3 dicembre 1998, dal quale si rileva che, previa relazione del Presidente del Consiglio di ministri, «il Consiglio dei ministri risolve (ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto n. 1214 del 1934, e dell'articolo 2, comma 3, lettera *n*), della legge n. 400 del 1988) che debba aver corso il decreto del Presidente della Repubblica in data

31 marzo concernente il regolamento dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, con le seguenti esclusioni: articolo 6, comma 1 (limitatamente alla parola "complessiva"); articolo 8, comma 1 (limitatamente alle parole: "Con il regolamento interno") e comma 2; articolo 9; articolo 14, comma 6; articolo 34, comma 1, lettera *d*) (limitatamente alle parole da: "nonché ..." a: "dei compiti istituzionali"); articolo 35, comma 4»;

vista la lettera del Ministero di grazia e giustizia - Ufficio pubblicazione leggi e decreti, n. 1049/2, in data 10 dicembre 1998, con la quale il predetto estratto di processo verbale è stato trasmesso alla Corte dei conti;

vista la lettera della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, n. 041313/10.3.1, in data 15 dicembre 1998, con la quale «si riepiloga ... l'andamento della vicenda, anche per illustrare le motivazioni dell'attuale richiesta» di «riesame del provvedimento in oggetto, e, ove occorra» della «sua registrazione con riserva»;

vista l'ordinanza n. 869, in data 21 dicembre 1998, del Presidente della Corte dei conti, con cui sono state convocate le Sezioni riunite per l'odierna adunanza per deliberare sulla richiesta in oggetto, ed è stato nominato quale relatore il consigliere Mario Giaquinto;

uditi il relatore, consigliere Mario Giaquinto, il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, presidente di TAR Pier Giorgio Lignani, ed il rappresentante del Garante per la protezione dei dati personali, nella persona del Segretario generale Giovanni Buttarelli;

ritenuto in

F A T T O

Con decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1998 è stato adottato il «Regolamento recante l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 33, comma 3, della legge 31 dicembre 1996, n. 675».

In data 21 aprile 1998, il decreto suindicato è stato trasmesso alla Corte dei conti, per il controllo preventivo di legittimità, ed ha formato oggetto di rilievo formulato in data 11 maggio 1998. L'istruttoria così instaurata ha portato alla deliberazione n. 104/98 della Sezione del controllo, adottata nell'adunanza del 23 luglio 1998, con la quale il decreto suindicato è stato ammesso al visto parzialmente, vale a dire con esclusione:

dell'articolo 6, comma 1;

dell'articolo 8;
dell'articolo 9;
dell'articolo 14, comma 6;
dell'articolo 34, lettera *d*) (da «nonché quelli» alla fine);
dell'articolo 35, comma 4.

Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 3 dicembre 1998, ha deliberato — ai sensi dell'articolo 25, comma secondo, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto n. 1214 del 1934, e dell'articolo 2, comma 3, lettera *n*), della legge n. 400 del 1988 — che il regolamento in questione dovesse avere corso, con le seguenti esclusioni:

articolo 6, comma 1, limitatamente alla parola «complessiva»;

articolo 8, comma 1, limitatamente alle parole «Con il regolamento interno», e comma 2;

articolo 9;

articolo 14, comma 6;

articolo 34, comma 1, lettera *d*), limitatamente alle parole da «nonché» a «dei compiti istituzionali»;

articolo 35, comma 4.

Risulta evidente che l'odierno riesame ha ad oggetto soltanto:

l'articolo 6, comma 1, nella seguente formulazione carente della parola «complessiva»:

«Al presidente compete un'indennità di funzione pari alla retribuzione in godimento al primo presidente della Corte di cassazione. L'indennità per i componenti è pari ai due terzi di quella spettante al presidente.»;

l'articolo 8, nella seguente formulazione carente delle parole «Con il regolamento interno» e dell'intero comma 2:

«Il Garante definisce l'organizzazione dell'Ufficio secondo i seguenti criteri: a) determinare le competenze di ciascuna struttura sulla base della omogeneità e della organicità delle funzioni; b) garantire la speditezza dell'azione amministrativa, evitando la frammentazione di procedure e favorendo il coordinamento delle strutture; c) organizzare le strutture secondo criteri di flessibilità per consentire sia lo svolgimento dei compiti permanenti, sia il perseguimento di specifici obiettivi anche mediante la utilizzazione di professionalità esterne nei modi di cui all'articolo 33, comma 4, della legge.»;

Quanto all'articolo 6, comma 1, la Sezione del controllo ha motivato la propria negativa pronuncia, anzitutto, rilevando come il testo del comma si discostasse dal testo proposto dal prescritto parere del Consiglio di Stato. Testo suggerito per «riformulare la disposizione, al fine di renderla tecnicamente più corretta ed in

linea con quanto previsto dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 675 del 1996» e redatto nei termini seguenti: «al presidente compete una indennità di funzione pari alla retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione».

La Sezione del controllo, inoltre, ha ritenuto che l'espressione «retribuzione spettante», di cui alla legge, non potesse essere intesa come «retribuzione complessiva in godimento», adducendo che questa dizione, adottata dal regolamento, introduceva elementi di variabilità in un ambito da ancorare, per contro, a parametri oggettivi (retribuzione spettante alla carica e non già trattamento corrisposto alla persona che ricopre la carica).

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha controdedotto affermando essere la formulazione adottata dal regolamento equivalente a quella usata dalla legge, ed aderendo, al fine di eliminare ogni dubbio al riguardo, alla eliminazione della parola «complessiva».

Quanto all'articolo 8, la disposizione in questione è stata ritenuta non conforme a legge dalla Sezione del controllo per essere in contrasto con l'articolo 33, comma 3, della legge n. 675 del 1996.

Detto comma 3, per la parte che qui interessa, recita:

«Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del Garante ... sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri del tesoro, di grazia e giustizia e dell'interno, e su parere conforme del Garante stesso».

La Sezione del controllo, in particolare, ha argomentato: che la disciplina concernente l'organizzazione dell'ufficio del Garante non può essere demandata ad una normativa di carattere interno, dovendo invece essere emanata tramite un regolamento governativo; che ipotizzare un regolamento interno estraneo alla previsione legislativa significa in pratica svuotare di effettivo significato il disposto dell'articolo 33, comma 3; che la potestà normativa del Governo non può essere rimessa dal Governo stesso alla competenza normativa dell'Autorità (*rectius*: del Garante); che, per altro, l'Autorità (*rectius*: il Garante) può ottemperare a specifiche, ulteriori, esigenze di carattere organizzativo avvalendosi dell'ampia autonomia conferitale dalla legge; che la scelta del regolamento governativo è stata espressamente effettuata dal legislatore per il caso di specie, giacché per altra Autorità (quella per le garanzie nelle comunicazioni) la legge 31 luglio 1997, n. 249 (articolo 1, comma 9) ha devoluto all'Autorità stessa l'adozione del regolamento di organizzazione e funzionamento.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha controdedotto aderendo in linea di principio alla tesi della Sezione del controllo, secondo cui la materia dell'organizzazione e del funzionamento dell'ufficio del Garante non può essere demandata a fonte infe-

riore al regolamento governativo; osservando, tuttavia, che l'articolo 33, comma 3, della legge non impone che il regolamento governativo vada al di là delle prescrizioni essenziali, senza lasciare spazio alla potestà organizzativa interna per prescrizioni di dettaglio; precisando che la legge ha lasciato uno spazio di discrezionalità nell'ambito del quale l'Autorità regolamentare si è legittimamente determinata nel senso di dare all'ufficio del Garante caratteri di flessibilità; aderendo, nell'intento di «eliminare ogni residuo dubbio», alla eliminazione di ogni riferimento al regolamento interno, mediante la soppressione delle parole iniziali dell'articolo e la soppressione dell'intero comma 2.

D I R I T T O

La richiesta avanzata dal Consiglio dei ministri risulta motivata, secondo quanto prescritto dall'articolo 2 della legge n. 400 del 1988, e ciò alla stregua della citata lettera della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 15 dicembre 1998, nella quale si rinviene espressa dichiarazione di intento al riguardo e si rinvencono diffuse controdeduzioni alle motivazioni della pronuncia della Sezione del controllo. Pertanto può essere dato ingresso all'esame della richiesta stessa.

Quanto all'articolo 6, comma 1:

occorre premettere che esso trova la propria fonte di legittimazione non tanto nella espressa e generale previsione di potestà regolamentare contenuta nell'articolo 33, comma 3, della legge 31 dicembre 1996, n. 675, bensì anche nella specifica previsione del precedente articolo 30, comma 6.

Detto comma recita:

«Al presidente compete una indennità di funzione non eccedente, nel massimo, la retribuzione spettante al primo presidente nella Corte di cassazione. Ai membri compete un'indennità di funzione non eccedente, nel massimo, i due terzi di quella spettante al presidente. Le predette indennità di funzione sono determinate, con il regolamento di cui all'articolo 33, comma 3, in misura tale da poter essere corrisposte a carico degli ordinari stanziamenti».

La lettera del comma 1 dell'articolo 6, per effetto della esclusione della parola «complessiva» ha perso un elemento di difformità rispetto alla formulazione del corrispondente comma 6 dell'articolo 30 della legge. Resta, tuttavia, la sostituzione dell'espressione «in godimento» al posto della parola «spettante». È, peraltro, irrilevante che l'espressione sostituita sia di per sé — al di fuori cioè di un ampio contesto interpretativo — inidonea a specificare in modo vincolante il concetto di «spettante» adombrato dalla norma di legge. Decisiva, di converso, è la considerazione che la norma di regolamento, secondo la espressa previsione del citato articolo 30, comma 6, doveva e poteva soltanto dare pura

e semplice attuazione, in termini essenzialmente provvedimentali, alla norma di rango superiore, determinando la misura delle indennità entro l'ambito di discrezionalità assegnatole. In effetti, la produzione regolamentare *de qua*, per un verso, ha ecceduto dagli stretti limiti assegnatili discostandosi ultroneamente — ed in difformità dal parere del Consiglio di Stato — dalla formulazione letterale adottata dalla fonte legislativa, e, per altro verso, è venuta meno allo specifico compito commessole, in quanto alla sua stregua le indennità di funzione non risultano «determinate in misura tale da poter essere corrisposte a carico degli ordinari stanziamenti». All'esame attento la disposizione regolamentare *de qua* risulta limitare la propria efficacia dispositiva alla scelta che le indennità di funzione previste dalla legge per il presidente ed i componenti del Garante attingano il limite massimo previsto dalla legge stessa. Per il resto, permane la indeterminatezza che, nell'intento del legislatore, doveva essere rimossa nella sede regolamentare anche mediante opportuna correlazione con l'ammontare degli stanziamenti ordinari. Ne è derivata altresì la impossibilità di vagliare nella sede del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti — controllo preventivo, in generale, del tutto eccezionale, ma nel caso di specie implicitamente voluto dal legislatore mediante il rinvio alla produzione regolamentare — la rispondenza della misura delle indennità ai parametri prefissati dalla legge stessa.

Per tutto quanto sopra esposto, non si rinvengono, pur nella esclusione della parola «complessiva», elementi di novità idonei al superamento della pronuncia della Sezione del controllo, e, di conseguenza, si deve riaffermare la non conformità a legge dell'articolo 6, comma 1, del regolamento di cui all'oggetto.

Quanto all'articolo 8:

la questione da dirimere concerne essenzialmente il seguente punto: se la disposizione regolamentare *de qua*, per essersi limitata a fissare dei criteri senza porre una disciplina di diretta ed immediata applicazione, abbia concretizzato o meno una elusione del precetto di legge, secondo cui «le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del Garante» sono adottate con regolamento governativo.

Considerata al di fuori del contesto la disposizione regolamentare, pur dopo la esclusione disposta dal Consiglio dei ministri ed avente portata più formale che sostanziale, potrebbe apparire ancora tale da «svuotare di effettivo significato» la prescrizione di legge, come rilevato dalla Sezione del controllo. Tuttavia, appare non trascurabile il fatto che in altri articoli del regolamento non mancano disposizioni di diretta applicazione, influenti sull'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio, ancorché di riflesso, come quelle che concernono l'apporto del segretario generale e dell'ufficio alle riunioni del Garante (articolo 5), la nomina ed i compiti del segretario generale (articolo 7), la segreteria di sicurezza per la custodia degli atti riservati (articolo 10), la riscos-

sione delle entrate mediante convenzione (articolo 23), la delega al segretario generale o ad altro dirigente per il pagamento delle spese (articolo 26), la figura dell'economista cassiere (articoli 28, 29, 30 e 33), la figura del responsabile del servizio di amministrazione e contabilità (articolo 31), il funzionamento per obiettivi e programmi (articoli 2, 24 e 35), la partecipazione del segretario generale all'attività contrattuale (articolo 36). Sono tutte disposizioni che condizionano in modo evidente la organizzazione ed il funzionamento degli uffici, e che, soprattutto, mostrano come il Governo nell'esercizio della ricevuta potestà regolamentare non si sia completamente disinteressato della materia, procedendo così ad una indebita delegazione di secondo grado. Si deve ritenere, di converso, che il Governo abbia voluto lasciare spazio all'autorganizzazione da parte del Garante — spazio, peraltro, come si evince dall'intero regolamento, tutt'altro che abnorme ed invece in linea con i più recenti orientamenti di politica legislativa verso l'assimilazione ai modelli privatistici delle strutture, dei procedimenti e dei rapporti — in sintonia con la stessa legge n. 675 del 1996, che se per un verso ha optato per il regolamento governativo, per altro verso ha mitigato la scelta prevedendo che lo stesso regolamento governativo dovesse essere emanato su «parere conforme del Garante stesso» (articolo 33, comma 3). D'altra parte, a ben vedere, al di là cioè della mera lettera — peraltro ora migliorata per effetto delle disposte esclusioni — della disposizione regolamentare in questione, si può ammettere che i criteri stabiliti siano leggibili anche come prescrizioni che delineano in modo diretto i tratti essenziali di un ben caratterizzato disegno organizzativo e funzionale (suddivisione dell'ufficio in strutture aventi ciascuna competenze onnicomprehensive; coincidenza tra strutture funzioni; strutture aperte a compiti estemporanei ed ad apporti esterni; esclusione di vincoli mansionistici per garantire flessibilità di impiego del personale; eccetera). In altri termini, se la norma fosse stata formulata fin dall'origine senza rinvio al regolamento interno del Garante ed in termini immediatamente dispositivi, essa sarebbe risultata, con tutta evidenza, ad un tempo attuativa in modo pieno della norma di legge retrostante, e, pur nel silenzio sul punto, per niente preclusiva della ulteriore e naturale disciplina autorganizzativa del Garante stesso, già peraltro limitata dalla stessa legge n. 675 (articolo 33, comma 1) mediante la fissazione del numero massimo dei dipendenti e la esclusione della possibilità di assunzioni. Da ultimo deve essere considerato che la censura della norma regolamentare *de qua* in negativo, vale a dire per ciò che omette di specificare, colliderebbe anche con il fatto che il regolamento, per espressa volontà della legge, non poteva essere emanato senza l'apporto condizionante del Garante, e che detto apporto potrà essere riprodotto, se del caso, in futuro su base di maggiore sperimentazione, riaprendo così il procedimento di regolamentazione governativa a fini di ulteriore specificazione.

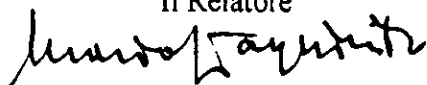
Per tutto quanto sopra esposto, rinvenendosi elementi di novità idonei al superamento della pronuncia della Sezione del controllo, si deve affermare la conformità a legge dell'articolo 8 del regolamento di cui all'oggetto.

PER QUESTI MOTIVI

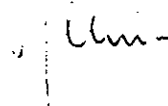
appone il visto con riserva ed ordina la conseguente registrazione relativamente all'articolo 6, comma 1, con esclusione della parola «complessiva», del decreto del Presidente della Repubblica, in data 31 marzo 1998, concernente: «Regolamento recante l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 33, comma 3, della legge 31 dicembre 1996, n. 675»; ammette al visto ed alla conseguente registrazione l'articolo 8 del predetto decreto, con esclusione delle parole «Con il regolamento interno» e con esclusione del comma 2.

Dispone, altresì, che la presente deliberazione sia comunicata agli Uffici di Presidenza delle due Camere del Parlamento.

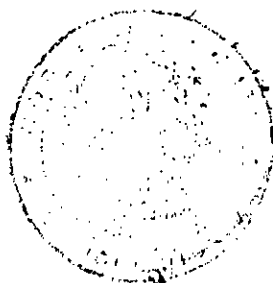
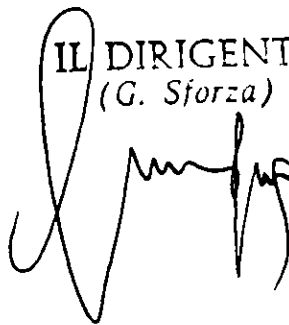
Il Relatore



Il Presidente



Depositata in segreteria il 21 GEN. 1999

IL DIRIGENTE
(G. Sforza)PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI RIUNITE
Roma, A

22 GEN. 1999

IL DIRIGENTE
(G. Sforza)