

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

---

**Doc. XCV**  
**n. 3**

## RELAZIONE SULLO STATO DELLE SPESE DI GIUSTIZIA

(Anno 2019)

*(Articolo 37, comma 16, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito,  
con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111)*

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(BONAFEDE)

---

**Comunicata alla Presidenza il 27 agosto 2018**

---



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI DI GIUSTIZIA  
DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI INTERNI  
UFFICIO I – AFFARI A SERVIZIO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

Al sig. Capo di Gabinetto

E, p.c., al sig. Capo del Dipartimento

<b>OGGETTO:</b>	Relazione al Parlamento sullo stato delle spese di giustizia – Art. 37, comma 16, del decreto-legge n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011 – Contributo della Direzione generale della giustizia civile.
-----------------	--

## Riferimenti normativi

Con l'art. 37, comma 16, del decreto-legge n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, è stato previsto che, *“a decorrere dall'anno 2012, il Ministro della giustizia presenta alle Camere, entro il mese di giugno, una relazione sullo stato delle spese di giustizia, che comprende anche un monitoraggio delle spese relative al semestre precedente”*.

L'art. 37, comma 17, del decreto-legge citato dispone, inoltre, che se *“dalla relazione emerge che siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle risorse stanziare in bilancio per le spese di giustizia, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è disposto l'incremento del contributo unificato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in misura tale da garantire l'integrale copertura delle spese dell'anno di riferimento e in misura comunque non superiore al cinquanta per cento”*.

## Spese di giustizia e capitoli di bilancio

Tra le *“spese di giustizia”* rientrano quelle relative allo svolgimento del processo penale e per le intercettazioni (che sono sempre anticipate dall'erario, salvo l'eventuale recupero a carico del condannato), quelle relative al processo civile quando la parte è ammessa al patrocinio a spese dello Stato e quelle per la magistratura onoraria.

Ai fini del monitoraggio delle spese di giustizia e per una specifica allocazione delle stesse, nel bilancio del Ministero della giustizia sono stati previsti tre distinti capitoli (1360, 1362 e 1363):

- sul capitolo 1360 *“spese di giustizia”* viene imputata la generalità delle spese processuali quali, ad esempio, quelle per consulenti, periti, traduttori, custodi, difensori, giudici popolari, testimoni, trasferte per il compimento di atti processuali;
- sul capitolo 1363 *“spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni”*, vengono imputate le spese per le intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali;
- il capitolo 1362 accoglie, invece, la spesa relativa alle indennità spettanti alla magistratura onoraria.

## Capitolo 1360 *“spese di giustizia”*

ANNO 2019

Nell'anno 2019 lo stanziamento definitivo del cap. 1360, p.g. 1, è pari ad euro 581.222.577 - comprensivo della variazione di bilancio intervenuta con DMT e registrata alla Corte dei conti per l'esercizio finanziario 2019 di € 24.353.701, avente ad oggetto la conservazione dei fondi FUG ai sensi dell'art. 34, comma 6-bis, lett. c), della legge n. 196/2009 e s.m.i., da utilizzare per lo smaltimento dei debiti degli anni precedenti (residui di stanziamento lett. F) -, mentre, ad oggi, considerate le recenti richieste pervenute a questa Amministrazione dagli uffici dei funzionari delegati dislocati sul territorio, è stata sostenuta una spesa (in via di accertamento definitivo) superiore ai 640 milioni di euro. Dalla gestione finanziaria dell'anno 2019, ad oggi, sono dunque emerse situazioni debitorie pregresse al 31.12.2019 **per circa 92 milioni di euro.**

- Capitolo 1360, p.g. 1, anno 2019

capitolo	dotazione iniziale di bilancio	variazione di bilancio	di cui residui lett. F da utilizzare per debiti pregressi	stanziamento definitivo	Stanziamento definitivo al netto dei residui lett F	spesa relativa anno 2019	di cui debiti fuori bilancio
1360/1	516.626.730	64.595.847	24.353.701	581.222.577	556.868.876	649.000.000*	<b>92.000.000 circa</b>

\* in via di accertamento definitivo

Si indicano di seguito le principali voci di spesa che hanno concorso a formare il totale della spesa di giustizia relativa al cap. 1360 nell'ultimo biennio, tenendo anche conto della rilevazione che viene condotta dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa sulle spese di giustizia iscritte nel registro delle spese pagate dall'Erario (mod. 1/A/SG):

<i>Voci di Spesa cap. 1360</i>	Anno 2019*	anno 2018
ausiliari del magistrato (consulenti, periti, traduttori, ecc.) – dati <b>DGSTAT</b> al netto di imposte e oneri	130.000.000	129.000.000
difensori di ufficio e di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato – dati <b>DGSTAT</b> al netto di imposte e oneri	359.000.000	325.000.000
spese per la notificazione di atti giudiziari	42.000.000	52.000.000
spese di custodia – dati <b>DGSTAT</b>	13.000.000	12.000.000
altre spese (giudici popolari, trasferte, testimoni, spese straordinarie, irap, stampa, IVA, cassa di previdenza, ecc.)	105.000.000	112.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>649.000.000*</b>	<b>630.000.000</b>

\*dati provvisori, in via di accertamento definitivo

In particolare, i dati in possesso evidenziano una spesa in costante aumento, essenzialmente imputabile ai costi crescenti della spesa per i difensori di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, che negli ultimi anni è passata dai 178 milioni circa dell'anno 2012 ai 215 milioni circa dell'anno 2015, ai 271 milioni circa dell'anno 2016, ai 323 milioni circa dell'anno 2017, fino ai 366 milioni circa dell'anno 2018 e ai 395 milioni circa dell'anno 2019, comprensivi di IVA e Cassa forense (dati dei consuntivi di spesa).

Premesso che le spese di giustizia derivano direttamente dall'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte dell'autorità giudiziaria, sul quale questa amministrazione non può in alcun modo interferire, giova ricordare che tali spese hanno natura obbligatoria e che i relativi parametri di erogazione sono regolati da norme di legge, ragion per cui eventuali risparmi possono essere conseguiti soltanto con l'adozione di provvedimenti normativi che incidano su istituti ed attività previste a garanzia del procedimento giurisdizionale.

Per quanto sopra, al fine di individuare le ragioni dell'incremento della spesa per difensori, si può segnalare che, con decreto interdirigenziale del maggio 2015, è stato aumentato il limite di reddito al

di sotto del quale si può ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (il cui adeguamento biennale agli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati è obbligatorio per legge: art. 67 del d.P.R. n.115/2002), con la conseguenza che l'ammissione di un maggior numero di soggetti al beneficio determina un maggior onere complessivo a carico dell'Erario. Tale limite è stato da ultimo aggiornato con decreto del 16 gennaio 2018, registrato dalla Corte dei conti in data 31 gennaio 2018.

### **Servizio amministrativo di gestione integrata degli esiti delle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari in materia penale e civile**

Come noto, Poste Italiane S.p.A. ha espletato, nella vigenza del disposto dell'art. 4 del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, il servizio postale di notifica degli atti giudiziari quale fornitore del servizio universale. Il Ministero della giustizia, in data 15 luglio 2004, aveva sottoscritto con Poste Italiane S.p.A. una prima convenzione relativa al servizio amministrativo per la gestione integrata degli esiti delle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari in materia penale e civile (con durata fino al 31 dicembre 2006), nonché, in data 26 settembre 2007, una seconda convenzione relativa al medesimo servizio (con durata dall'1 ottobre 2007 al 30 settembre 2010), nonché ancora, in data 29 settembre 2010, una terza convenzione (con durata fino al 30 settembre 2013), nonché infine, in data 21 dicembre 2016, una quarta convenzione per il periodo dall'1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2018.

Nell'anno 2018, all'indomani dell'entrata in vigore del disposto dell'art. 1, comma 57, della legge 4 agosto 2017 n. 124 (*"Legge annuale per il mercato e la concorrenza"*), pubblicata sulla G.U. del 14 agosto 2017, n. 189 – che, come noto, in un'ottica di apertura al mercato della comunicazione a mezzo posta delle notificazioni di atti giudiziari, ha disposto l'abrogazione, a far data dal 10 settembre 2017, dell'articolo 4 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, che attribuiva "in esclusiva" al fornitore del servizio postale universale, Poste Italiane S.p.A., il servizio di notifica degli atti giudiziari – l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con delibera n. 77/18/CONS del 20 febbraio 2018, ha approvato il *"regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285"*, in vigore dal 1 marzo 2018 (ossia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul sito *web* dell'Autorità). Successivamente il Ministero dello sviluppo economico, con decreto del 19 luglio 2018, ha approvato il *"disciplinare delle procedure per il rilascio delle licenze individuali speciali per l'offerta al pubblico dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada"* (in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 208 del 7.9.2018).

Tuttavia, fino a che i soggetti privati diversi da Poste Italiane S.p.A. non avranno ottenuto le licenze individuali di cui al citato art. 1, commi 57 e 58, della legge 4 agosto 2017, n. 124, non potranno partecipare a procedure selettive per l'affidamento del servizio di notifica degli atti giudiziari.

Poiché dunque, alla data del 13 dicembre 2018, nessun soggetto diverso da Poste Italiane S.p.A. aveva ottenuto la citata licenza individuale, in applicazione del disposto dell'art. 63, comma 2, lett. *b)* del d.l. 18 aprile 2016, n. 50 (che prevede l'avvio della procedura negoziata senza previa pubblicazione quando i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico perché *"la concorrenza è assente per motivi tecnici"*) e allo scopo di assicurare la continuità del servizio e di tutelare il sotteso interesse pubblico generale, il Ministero della giustizia, con determina del 13 dicembre 2018, ha disposto di prorogare l'affidamento a Poste Italiane S.p.A. del servizio in questione per il periodo dall'1 gennaio al 31 dicembre 2019, alle condizioni previste dalla già citata convenzione stipulata in data 21 dicembre 2016 e dalle successive modifiche, precisando che la convenzione prorogata si intenderà comunque risolta di diritto ove il relativo servizio sia aggiudicato all'esito dell'espletanda gara. La convenzione in esame è stata dunque prorogata per l'anno 2019 con atto sottoscritto in data 13-14 dicembre 2018 (approvato con atto sottoscritto in data 20-29 novembre 2019

e registrato dalla Corte dei conti in data 12 dicembre 2019 al n. 2369), alle condizioni previste dalla convenzione stipulata in data 21 dicembre 2016 e dalle successive modifiche.

Nei primi mesi dell'anno 2019 alcuni soggetti privati hanno ottenuto le licenze individuali di cui al citato art. 1, commi 57 e 58, della legge 4 agosto 2017, n. 124, per lo svolgimento del relativo servizio in ambito regionale e nazionale.

Il Ministero della giustizia, in ottemperanza al disposto dell'art. 9 del citato Regolamento Agcom, nonché all'esito dei lavori dell'apposito tavolo tecnico istituito presso l'Ufficio di Gabinetto, ha dunque in primo luogo diramato (disponendone altresì la pubblicazione sul sito internet) le linee guida per i corsi di formazione per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, adottate dalla Direzione generale della giustizia civile in data 12.3.2019. Successivamente questa stessa Direzione generale ha provveduto a riscontrare le numerose richieste di chiarimento pervenute da vari operatori postali, fornendo, sempre all'esito delle opportune interlocuzioni interne e d'intesa con il sig. Capo di Gabinetto, alcune indicazioni integrative.

Per completezza di esposizione preme rappresentare che, con riferimento a tali linee guida, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in data 23.7.2019, ha reso il parere ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (AS1610, pubblicato sul bollettino settimanale dell'Autorità medesima n. 35 dell'anno XXIX e sul sito istituzionale in data 2.9.2019), rilevando *“talune criticità concorrenziali”* nonché formulando *“alcune osservazioni affinché il sistema delle nuove licenze individuali speciali sia effettivamente orientato ai principi di apertura del mercato, semplificazione e non discriminazione”*. Il Capo di Gabinetto del 6.10.2019 ha prontamente fornito all'Autorità gli opportuni chiarimenti in ordine ai profili di interesse del Ministero della giustizia, evidenziando in particolare:

- quanto alla dedotta sussistenza di analogo obbligo formativo in capo a Poste Italiane S.p.A., quanto meno con riferimento al personale di nuova contrattualizzazione: **che** l'art. 9 del citato regolamento approvato dall'Agcom con delibera n. 77/18/CONS del 20 febbraio 2018, nel dare attuazione al disposto dell'art. 1, comma 58, della legge n. 124/2017, ha individuato quali destinatari dell'obbligo in questione solo *“i titolari di licenze speciali”*, tra i quali non figura Poste Italiane S.p.A.; **che** pertanto non rientra pertanto tra le competenze del Ministero della giustizia stabilire se, alla stregua della vigente cornice normativa, Poste Italiane S.p.A. debba o meno munirsi, nell'attuale contesto normativo e regolamentare di riferimento, di licenza speciale per (continuare a) svolgere il servizio di notifica in questione;
- quanto alle evidenziate *“lacune di natura informativa e organizzativa”* relative all'espletamento della procedura formativa: **che** il disposto dell'art. 9 attribuiva a questa Amministrazione unicamente il compito di fornire indicazioni di carattere generale – per l'appunto denominate *“linee guida”* – cui avrebbero dovuto conformarsi *“il programma e i contenuti dei corsi di formazione di cui al comma 1, lettera c), nonché le modalità di svolgimento degli esami finali”*; **che**, in tale contesto, attraverso l'adozione delle linee guida e dei successivi chiarimenti si è adeguatamente assolto a tale compito, operando al fine di assicurare un livello uniforme e idoneo della qualità del servizio.

Successivamente l'Autorità nazionale anticorruzione, nell'ambito dell'attività preparatoria finalizzata all'aggiornamento delle linee guida sugli affidamenti di servizi postali, ha, con delibera del Consiglio del 30 ottobre 2019, istituito un *“tavolo tecnico finalizzato all'avvio di un confronto con tutti i soggetti coinvolti e ad individuare possibili soluzioni condivise”* rispetto ad *“alcune problematiche segnalate dagli operatori economici”* e, in particolare, *“la questione relativa alla formazione per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, disciplinata*

*con le apposite Linee guida emanate dal Ministero della Giustizia in data 12/3/2019 che, da quanto è emerso, sembrerebbe precludere l'accesso alle gare agli operatori postali diversi da Poste Italiane" (e ciò a causa di lacune sia "di natura informativa (circa i contenuti dei corsi di formazione, le concrete modalità di svolgimento dei medesimi, i precisi contenuti delle prove di esame e l'indicazione delle sessioni di queste prove di esame)", sia "di tipo organizzativo quale, ad esempio, l'indisponibilità degli uffici UNEP a svolgere le funzioni di affiancamento ad essi attribuite nell'ambito del processo formativo").*

All'esito della riunione del 18 novembre 2019 (svoltasi alla presenza dei rappresentanti del Ministero della giustizia, del Ministero dello sviluppo economico, dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), il Ministero della giustizia ha svolto tutti gli approfondimenti di propria competenza e predisposto un nuovo testo delle citate linee guida, che tiene conto anche dell'esito degli ulteriori lavori svoltisi presso l'ANAC e, segnatamente, delle osservazioni formulate dagli operatori economici. All'inizio del corrente anno 2020 tale testo è stato sottoposto al parere dei soggetti istituzionali partecipanti al tavolo e verrà di qui a poco formalmente diramato.

Poiché dunque, alla fine del 2019, nessuna delle imprese private titolari di licenza individuale speciale ha completato le attività di formazione del personale da adibire all'accettazione e al recapito degli atti giudiziari, nonché alla consegna degli invii inesitati, il Ministero della giustizia, allo scopo di assicurare la continuità del servizio e di tutelare il sotteso interesse pubblico generale, ha determinato di prorogare la validità e l'efficacia della convenzione in essere con Poste Italiane S.p.A. per l'anno 2020 (sempre con la precisazione che la convenzione prorogata si intenderà comunque risolta di diritto ove il relativo servizio sia aggiudicato all'esito dell'espletanda gara), con atto sottoscritto in data 18 dicembre 2019.

Parallelamente, nel corso del 2019, il Ministero della giustizia ha avviato le attività di propria competenza per la definizione dei contenuti del capitolato dell'espletanda gara aperta (ex art. 60 d.lgs. 50/2016) per l'affidamento dei servizi di recapito degli atti giudiziari per il Ministero della giustizia, compresi i servizi postali a monte e a valle. In particolare, con nota del Direttore generale delle risorse materiali e delle tecnologie del 17 settembre 2019 (prot. DOG n. 167158.U e DAG n. 177244.E), *"perseguito l'obiettivo innanzi tutto di economia di spesa e di iter procedurali, nonché di assicurare l'uniformità delle condizioni per tutti gli uffici giudiziari, una maggiore celerità nell'espletamento della gara e la riduzione del rischio di eventuali contenziosi"*, ha formalmente richiesto a Consip S.p.A. lo *"svolgimento su delega della procedura di gara per l'affidamento del servizio di notifica degli atti giudiziari in materia penale e civile ai titolari di licenze individuali speciali"*. Al riguardo si rappresenta che tra il Ministero della giustizia e Consip S.p.A. sono in corso interlocuzioni finalizzate all'individuazione dello strumento contrattuale idoneo a consentire lo svolgimento dell'attività richiesta.

Tanto chiarito, si evidenzia che, nel corso del 2019, sono stati effettuati i seguenti pagamenti:

- in data 26/03/2019 si è provveduto a pagare tutte le fatture emesse da Poste Italiane S.p.A. nell'anno 2018 e relative a prestazioni rese da ottobre 2017 a settembre 2018 pari ad € 17.741.767,14 (di cui IVA per € 363.753,26,) utilizzando il decreto d'impegno n. 15955 del 10/07/2018 di € 24.458.280,00;
- in data 02/12/2019 si è provveduto a pagare le fatture emesse da Poste Italiane S.p.A. nell'anno 2019 e relative a prestazioni rese nel III trimestre 2018 pari ad € 4.533.851,80 (di cui IVA per € 124.823,95) utilizzando il decreto d'impegno n. 15955/2018;
- in data 18/12/2019 si è provveduto a pagare le fatture emesse da Poste Italiane S.p.A. nell'anno 2019 e relative a prestazioni rese da gennaio a luglio 2019 pari ad € 10.909.670,87

(di cui IVA per € 280.296,72) utilizzando il decreto d'impegno n. 15503 del 10/12/2019 di € 24.458.280.

Alla data odierna, dunque, il totale delle fatture di Poste Italiane S.p.A. ancora da pagare per prestazioni rese da agosto a dicembre 2019 è pari a circa 7.000.000 di euro, IVA compresa. Per far fronte a tali pagamenti si utilizzerà il decreto d'impegno n. 15503/2019.

## ANNO 2020

Nell'anno 2020 lo stanziamento di bilancio del cap. 1360, p.g. 1, "spese di giustizia" è pari ad **euro 552.990.940**, a fronte di una fabbisogno che, su base previsionale, anche per quest'anno, risulta superiore allo stanziamento iniziale accordato e che può essere quantificato, in via prudenziale, **in misura non inferiore ai 600 milioni di euro**, considerati sia l'attuale periodo di emergenza sanitaria che la conseguente sospensione dei processi civili e penali.

Detta previsione di spesa è stata effettuata monitorando i dati relativi alla spesa sostenuta dagli uffici giudiziari nel primo quadrimestre dell'anno (pari a circa 215 milioni di euro, in via di accertamento definitivo) e comparando gli stessi con quelli osservata negli ultimi anni. Tale *modus procedendi* sembra essere il più idoneo a verificare, entro il mese di giugno, l'andamento della spesa di giustizia, consentendo di evidenziare sentori dai quali desumere che stiano per verificarsi scostamenti rispetto alle risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio.

Tuttavia, occorre evidenziare che la spesa di giustizia è in sé una spesa piuttosto variabile, condizionata dal numero di processi, dalla celerità con cui vengono effettuate le liquidazioni giudiziarie, nonché da parametri reddituali (come nel caso del patrocinio a spese dello Stato, il cui limite di reddito per l'ammissione viene, come detto, aggiornato ogni due anni), con la conseguenza che non è possibile prevedere, con precisione, quella che potrà essere la spesa che verrà sostenuta in un dato anno.

Di seguito si indica il dato di spesa monitorato nel primo quadrimestre dell'anno 2020, raffrontato con quello rilevato nei periodi quadrimestrali degli anni 2019 e 2018. Il dato, ad oggi, stante il perdurare della situazione emergenziale, non è completo in quanto alcuni uffici distrettuali non hanno comunicato il consuntivo di spesa per il I quadrimestre 2020.

- Capitolo 1360 – *Spesa monitorata nel I quadrimestre dell'anno 2020*

	spesa di giustizia monitorata presso gli uffici giudiziari	spesa relativa alla notificazione di atti giudiziari monitorata presso gli uffici giudiziari	totale spesa I quadrimestre
anno 2020	209.000.000	6.000.000	215.000.000*

\*dati provvisori, in via di accertamento definitivo

- Capitolo 1360 – *Spesa quadrimestrale monitorata negli anni 2020, 2019 e 2018*

	I quadrimestre	II quadrimestre	III quadrimestre	SPESA TOTALE
anno 2020	215.000.000*			
anno 2019	225.000.000	213.000.000	211.000.000	649.000.000*
anno 2018	216.000.000	210.000.000	204.000.000	630.000.000

\*dati provvisori, in via di accertamento definitivo

## Capitolo 1363 "spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni"

## ANNO 2019

Nell'anno 2019 è stata sostenuta una spesa di euro 200.000.000 circa, inferiore dunque allo stanziamento definitivo di bilancio del cap. 1363 (pari a complessivi euro 215.352.235), con conseguente insussistenza di situazioni debitorie.

### Capitolo 1363 anno 2019

Cap.	dotazione iniziale di bilancio per spese in conto competenza	variazioni di bilancio definitive	stanziamento definitivo	spesa relativa all'anno 2019	debiti fuori bilancio
1363	218.718.734	3.366.499	215.352.235	200.000.000	0

### Posizioni debitorie

I dati in possesso evidenziano, nel corso degli ultimi anni, una significativa riduzione della spesa per intercettazioni: si è infatti passati dai 300/280 milioni di euro rilevati rispettivamente negli anni 2009 e 2010 ad una spesa di circa 245 milioni di euro dell'anno 2015 e di circa 205 milioni di euro nell'anno 2016, aumentata a circa 230 milioni di euro nel solo anno 2017 ma diminuita a circa 205 milioni nell'anno 2018. Il dato del 2019 registra un'ulteriore riduzione a circa 200 milioni di euro, ma, se si considera che il dato di spesa rilevato nell'anno 2018 era comprensivo dell'importo pagato *una tantum* a Vodafone S.p.A. di € 5.518.246,60 a seguito di definizione dell'accordo transattivo, la spesa per intercettazioni risulta invariata negli ultimi due anni di osservazione.

In ordine all'aumento registrato nell'anno 2017 (pur sempre contenuto nei limiti dello stanziamento di bilancio), giova ancora una volta ricordare, in linea generale, che le spese in esame hanno natura obbligatoria, derivando direttamente dall'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte dell'autorità giudiziaria (sul quale questa amministrazione non può in alcun modo interferire).

Quanto alle esigenze di razionalizzazione della spesa per intercettazione, giova ricordare che, al fine di dare attuazione al dettato normativo di cui all'art. 1, commi 88, 89, 90 e 91, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*"), con decreto del 29.3.2017 il Ministro della giustizia aveva provveduto ad istituire uno specifico gruppo di lavoro incaricato di effettuare il complesso lavoro di ricognizione, analisi ed elaborazione necessario all'adozione dei decreti interministeriali sia per le prestazioni obbligatorie sia per le funzionali, nonché dei decreti legislativi attuativi della legge, allo scopo di assicurare una effettiva riconduzione della spesa per le intercettazioni ad un canone rispondente, da un lato, alle necessità degli uffici giudiziari che dispongono le operazioni e, dall'altro, ai reali costi attualmente sostenuti dagli operatori del settore. Questa Direzione generale ha partecipato attivamente alle attività del gruppo di lavoro, contribuendo all'adozione del decreto interministeriale 28 dicembre 2017, registrato alla Corte dei conti in data 23 gennaio 2018, con il quale con cui sono state revisionate le voci di listino per le cd. prestazioni obbligatorie, al fine di conseguire, in conformità al disposto normativo una riduzione della spesa di almeno il 50% rispetto alle tariffe praticate per le voci di listino stabilite con il decreto interministeriale del 26.4.2001.

Quanto agli effetti di risparmio sulla spesa del nuovo listino, premesso che si sono potuti apprezzare soltanto a partire dall'anno 2018, si fa riserva di comunicare i dati non appena perverranno dagli uffici giudiziari quelli relativi all'anno 2019.

Le attività del gruppo di lavoro (da ultimo prorogato fino al 30 giugno 2020) sono proseguite anche nell'anno 2019 con riferimento alle cd. prestazioni funzionali: in particolare è stata effettuata la classificazione delle stesse distinguendole per macro-categorie e stanno per essere ultimati i lavori finalizzati all'individuazione e alla tariffazione delle prestazioni stesse, al fine di coniugare il

perseguimento del risparmio di spesa richiesto dal legislatore con il mantenimento sia del livello qualitativo dei servizi resi in favore dell'autorità giudiziaria (che dovranno sempre essere al passo dell'evoluzione tecnologica che contraddistingue il settore), sia di un ragionevole margine di profitto per gli operatori medesimi. Quanto infine all'attività di rilevazione della spesa per intercettazioni relativa alle diverse tipologie di prestazioni funzionali presso i cinque centri distrettuali con il maggior indice di spesa, nel corso del 2018 questa Direzione generale ha effettuato una attività di monitoraggio dell'andamento di tali spese nel biennio precedente (2016 e 2017). Il monitoraggio per il biennio 2018-2019 è stato avviato nel mese di gennaio del 2020.

## **ANNO 2020**

Per il primo quadrimestre dell'anno 2020 gli uffici giudiziari hanno sostenuto, come risulta dai dati ad oggi comunicati dai funzionari delegati, una spesa di circa 39 milioni di euro.

Nell'anno 2020 lo stanziamento di bilancio del cap. 1363 è di euro 216.718.734, a fronte di una spesa presunta che, su base previsionale, può essere quantificata in linea con lo stanziamento di bilancio.

La previsione di spesa è stata quantificata sulla base della spesa monitorata nel primo quadrimestre dell'anno in corso, tenendo altresì conto della spesa osservata negli ultimi tre esercizi.

Anche per le intercettazioni, come per la generalità delle spese di giustizia, si deve comunque tener presente che non è possibile prevedere, con precisione, quella che potrà essere la spesa di un dato anno, essendo detta tipologia di spesa fortemente condizionata da imprevedibili esigenze processuali, nonché dai tempi con cui gli uffici giudiziari procedono alla liquidazione delle fatture (che avviene con decreto del magistrato); attività questa che, tra l'altro, risente delle note carenze di personale che da anni affligge gli uffici giudiziari.

### **Razionalizzazione della spesa per intercettazione**

Al riguardo si segnala che, al fine di dare attuazione al dettato normativo di cui all'art. 1, commi 88, 89, 90 e 91, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario"), con decreto del 29.3.2017 il Ministro della giustizia aveva provveduto ad istituire uno specifico Gruppo di lavoro onde concludere rapidamente il complesso lavoro di ricognizione, analisi ed elaborazione necessario alla tempestiva e compiuta adozione dei decreti interministeriali sia per le prestazioni obbligatorie sia per le funzionali e dei decreti legislativi attuativi della legge, allo scopo di assicurare una effettiva riconduzione della spesa per le intercettazioni ad un canone rispondente, da un lato, alle necessità degli uffici giudiziari che dispongono le operazioni e, dall'altro, ai reali costi attualmente sostenuti dagli operatori del settore. Questa Direzione generale ha partecipato attivamente alle attività del gruppo di lavoro, contribuendo all'adozione del decreto interministeriale 28 dicembre 2017, registrato alla Corte dei conti in data 23 gennaio 2018, con il quale con cui sono state revisionate le voci di listino per le cd. prestazioni obbligatorie, al fine di conseguire, in conformità al disposto normativo una riduzione della spesa di almeno il 50% rispetto alle tariffe praticate per le voci di listino stabilite con il decreto interministeriale del 26.4.2001.

I primi effetti di risparmio sulla spesa del nuovo listino si sono potuti apprezzare soltanto a partire dall'anno 2018 (essendo il citato decreto interministeriale entrato in vigore in data 23 gennaio 2018, data della registrazione alla Corte dei conti). In particolare, a fronte di una spesa per prestazioni obbligatorie pari ad euro 33.742.513 nel 2015 (18% della spesa complessiva), ad euro 32.465.849 nel 2016 (17% della spesa complessiva) e ad euro 32.481.752 nel 2017 (14% della spesa complessiva), nell'anno 2018 si è registrata una spesa pari ad euro 23.344.479 (13% della spesa complessiva), nell'anno 2019 si è registrata una spesa pari ad euro 16.559.363 (in via di accertamento definitivo). Le attività del gruppo di lavoro proseguiranno anche nel corrente anno 2020 con riferimento alle prestazioni funzionali: al riguardo, nel corso del 2019 questa Direzione generale aveva già effettuato una attività di monitoraggio dell'andamento di tali spese nel biennio precedente, acquisendo, come previsto dalla citata normativa, i dati dalle cinque Procure distrettuali con il maggior indice di spesa per intercettazioni.

Per completezza, di seguito si indica il dato di spesa monitorato nel primo quadrimestre dell'anno 2020, raffrontato con quello rilevato nei periodi quadrimestrali degli anni precedenti. Il dato, ad oggi, stante il perdurare della situazione emergenziale, non è completo in quanto alcuni uffici distrettuali non hanno comunicato il consuntivo di spesa per il I quadrimestre 2020.

- Capitolo 1363 -- *Spesa monitorata nel I quadrimestre dell'anno 2020*

	spesa di giustizia monitorata presso gli uffici giudiziari
anno 2020	39.000.000*

- Capitolo 1363 -- *spesa per l'intercettazione monitorata negli anni 2020, 2019 e 2018*

	I quadrimestre	II quadrimestre	III quadrimestre	SPESA TOTALE
anno 2020	39.000.000*			
anno 2019	63.000.000	67.000.000	70.000.000	200.000.000*
anno 2018	70.000.000	65.000.000	70.000.000	205.000.000

\* dati provvisori

### Capitolo 1362 (*Indennità da corrispondere alla magistratura onoraria*)

#### ANNO 2019

##### **Piano gestionale 01 – compensi giudici di pace, GOT, GOA e VPO**

Nell'anno 2019 sul capitolo 1362 è stata sostenuta una spesa di euro 128.665.941 (comprensiva dei ruoli di spesa fissa registrati fino al mese di novembre 2019). Dalla somma inizialmente stanziata con la legge di bilancio per le esigenze dell'intero anno 2019, pari ad euro 197.449.725, sono state operate variazioni compensative in diminuzione - in termini di competenza, per complessive euro 61.684.616, e in termini di cassa per euro 61.940.516 - a beneficio quasi esclusivo del deficitario cap. 1360 - per un importo complessivo, in termini di competenza e di cassa, per euro 61.500.000 - e, in via residuale, di altri capitoli gestiti da questa Direzione generale. Tale emergente disponibilità di risorse sul cap. 1362/01, rilevata nel corso dell'esercizio finanziario 2019, è scaturita dal ritardo con cui si stanno realizzando gli effetti economici della riforma *in itinere* della magistratura onoraria.

Dalla gestione delle risorse finanziarie, pertanto, sono state conseguite economie di gestione per euro 7.099.168. Non è stato possibile indirizzare ad altri fini dette economie di gestione in quanto sul cap. 1362/01 vengono corrisposti anche emolumenti stipendiali spettanti ai giudici onorari (pari ad euro 72,5 milioni circa) con procedure di pagamento gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze (programma informatico applicativo "*GiudiciNet*"), che si avvalgono dei ruoli di spesa fissa, nei quali l'importo effettivamente pagato è noto solamente dopo la chiusura dell'esercizio.

La spesa relativa alla magistratura onoraria ha, comunque, mostrato, negli ultimi sette anni, un trend in sensibile diminuzione passando da circa 150 milioni di euro (anno 2010) a circa 129 milioni di euro (anno 2019). La riduzione di spesa può essere collegata, oltre alle vacanze di organico della magistratura onoraria, all'adozione di alcuni interventi normativi che hanno inciso sul trattamento economico dei magistrati onorari.

Un primo intervento è stato introdotto con il comma 310 della legge n. 311/04 (legge finanziaria per l'anno 2005) laddove è stato previsto che le indennità spettanti ai giudici di pace ai sensi dell'art. 11,

comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 non possono superare, in ogni caso, l'importo di euro 72.000 lordi annui.

Con la legge finanziaria per l'anno 2010, è stato, poi, introdotto il contributo unificato per i ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative ex art. 23 della legge n. 689/81 (comminate per violazione del codice della strada). Ciò ha determinato, a regime, una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace con conseguente riduzione di provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità previste dall'art. 11 della legge n. 374/91.

Ulteriore intervento è stato introdotto con la legge 28 aprile 2016 n. 57 "Coordinamento dell'ufficio del giudice di pace". L'innovazione più incisiva inerisce alle funzioni di coordinamento, attribuite al presidente del tribunale, il quale "provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo" con la conseguente cessazione, a partire del 14 maggio 2016, dell'indennità riconosciuta al giudice di pace coordinatore ai sensi dell'art. 15, comma 2-bis, della legge 21 novembre 1991, n. 374.

Da ultimo, come noto, il legislatore è intervenuto con il decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, ai sensi della legge 28 aprile 2016, n. 57: l'impatto di tale novella sull'ammontare della spesa a valere sul capitolo 1362/01 non si è però ancora verificato completamente, essendo le nuove modalità di quantificazione dell'indennità spettante alla magistratura onoraria applicabili a coloro che prenderanno servizio dopo l'entrata in vigore della legge, all'esito della procedura di reclutamento di competenza dal Consiglio superiore della magistratura (artt. 31 e 32 del decreto legislativo). Pertanto, gli effetti finanziari della riforma *in itinere* della magistratura onoraria si esplicheranno in misura ridotta nell'anno 2020 e in misura via via crescente dagli esercizi finanziari successivi a quello corrente, così come pure gli effetti relativi all'immissione in servizio del nuovo contingente di 400 unità di giudici onorari, dei quali, ad oggi, solo alcuni hanno iniziato il periodo di tirocinio di sei mesi previsto dalla legge (periodo per il quale non è prevista la corresponsione di alcun emolumento).

#### **Piano gestionale 04 – indennità spettanti ai giudici ausiliari**

Nell'anno 2019 lo stanziamento definitivo di bilancio del cap. 1362, piano gestionale 4, è stato di 7.000.000 di euro. La suddetta somma è stata sufficiente a coprire le esigenze dell'intero anno.

Si indica di seguito la spesa sostenuta nell'ultimo biennio in relazione alla varie categorie di giudici che compongono la magistratura onoraria:

- Capitolo 1362 p.g. 1 – indennità spettanti ai giudici di pace, GOT, GOA e VPO

categorie di magistrati onorari	anno 2019*	anno 2018
giudici di pace	71.000.000	70.000.000
giudici onorari aggregati e giudici onorari di tribunale	27.000.000	23.000.000
vice procuratori onorari	31.000.000	30.000.000
TOTALE	129.000.000*	123.000.000

(\* dati provvisori, in via di accertamento definitivo)

#### **ANNO 2020**

##### **Piano gestionale 01 – compensi giudici di pace, GOT, GOA e VPO**

La dotazione di bilancio dell'anno 2020 del capitolo 1362/01 è di euro 197.449.725. Per l'anno 2020 è prevista una spesa inferiore allo stanziamento iniziale, poiché gli effetti completi della riforma della magistratura onoraria decorreranno presumibilmente dal 2021 in poi.

Tra l'altro, proprio in virtù delle previste economie di gestione per l'anno 2020, si è già operata nel mese di marzo una variazione compensativa, in termini di sola cassa dal capitolo 1362/01 a favore

del deficitario capitolo 1360/12, nell'ambito del Programma "Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria", al fine di ripianare le situazioni debitorie pregresse dell'anno 2018 per un importo di euro 36.953.615.

Non da ultimo, occorre attenzionare l'avvenuta destinazione di risorse finanziarie per far fronte a interventi urgenti finalizzati al contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. In particolare, l'art. 119 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. Cura Italia), pubblicato sulla GU Serie Generale n.70 del 17-03-2020 e convertito in legge n. 27 del 2020 - "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", ha previsto, tra gli altri interventi di sostegno economico, talune misure destinate ai magistrati onorari in servizio. La norma ha riconosciuto in favore dei magistrati onorari di cui all'articolo 1 e 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, un contributo economico mensile pari a 600 euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all'articolo 83. Ad oggi, questa Direzione generale ha provveduto ad emettere ordini di accreditamento alla rete dei funzionari delegati, in relazione al numero degli aventi diritto comunicato dagli stessi e alle tre mensilità previste, per un importo complessivo di 7.759.800 euro, a valere sul capitolo 1362/01.

#### **Piano gestionale 04 – indennità spettanti ai giudici ausiliari**

Sul piano gestionale 04 del capitolo 1362, secondo il d.l. n. 69/2013, art. 72, è stata autorizzata la spesa di 7 milioni di euro per la remunerazione dei giudici ausiliari (a fronte di una dotazione di bilancio di pari importo), che si ritiene sufficiente a coprire le esigenze dell'intero anno 2020.

### **REPERIMENTO DI RISORSE AGGIUNTIVE**

- **Capitolo 1363 (spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni) e 1362 (indennità magistratura onoraria)**

Relativamente ai capitoli 1362 e 1363 **non si rilevano scostamenti rispetto alle risorse stanziato in bilancio**. Non sussiste pertanto alcuna necessità di integrazione di fondi poiché si prevede una spesa in linea con gli stanziamenti di bilancio.

- **Capitolo 1360 (spese di giustizia)**

Come già evidenziato, la spesa di giustizia ha natura obbligatoria, derivando direttamente dall'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte dell'autorità giudiziaria (sul quale questa amministrazione non può in alcun modo interferire). L'ammontare della suddetta spesa è determinato dal numero dei processi e da parametri di liquidazione regolati da norme di legge. In tale contesto, eventuali risparmi di spesa possono essere conseguite soltanto con l'adozione di modifiche normative in grado di incidere su istituti ed attività previste a garanzia del procedimento giurisdizionale.

Relativamente al capitolo 1360, al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese sostenute dagli uffici giudiziari, in sede di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2020, è stata proposta una variazione in aumento della dotazione di competenza e di cassa di almeno 35 milioni di euro, per adeguamento della dotazione di bilancio all'effettivo fabbisogno di spesa dell'esercizio corrente richiesto dagli uffici giudiziari che, anche per il corrente anno, considerati sia l'attuale periodo di emergenza sanitaria sia il conseguente periodo di sospensione dei processi civili e penali, si stima comunque una spesa complessiva non inferiore **ai 600 milioni di euro**.

Inoltre, è in corso di valutazione la richiesta al competente Ministero dell'Economia e delle finanze di uno stanziamento straordinario **per complessivi 92 milioni di euro**, in termini di competenza e di cassa, da effettuarsi sul capitolo 1360 sia mediante prelevamento dal "Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine", di cui all'art. 26 della legge n. 196/2009, per un importo di 72 mln di euro, sia attraverso l'approvazione da parte della Commissione Bilancio della camera dei deputati di un

emendamento al disegno di legge AC 2500-A “Conversione in legge del decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” per un importo di 20 mln di euro e **finalizzato al ripianamento dei debiti pregressi maturati al 31 dicembre 2019**, onde evitare la formazione di posizioni debitorie analoghe a quelle riscontrate negli ultimi esercizi finanziari.

Al riguardo, occorre provvedere al più presto al pagamento delle fatture giacenti presso gli uffici giudiziari emesse a seguito di **prestazioni già rese** e per le quali i relativi creditori potrebbero (come per altro già avvenuto in passato) avviare procedure contenziose con conseguente maggiori oneri a carico dello Stato.

Infine, con l’art. 2, comma 7, del decreto-legge n. 143/2008 è stato previsto che, con d.P.C.M. (su proposta del Ministro dell’economia, di concerto con il Ministro della giustizia e dell’interno), sono stabilite le risorse intestate al Fondo unico di giustizia (FUG) da destinare, tra l’altro, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali: ulteriori risorse finanziarie da destinare per fini di giustizia e, in particolare, al ripianamento dei debiti pregressi al 31.12.2019, si sono rese disponibili con la conservazione dei fondi FUG per € 24.353.701 a valere sul capitolo 1360, a seguito della variazione di bilancio intervenuta con DMT e registrata alla Corte dei conti per l’esercizio finanziario 2019 ai sensi dell’art. 34, comma 6-bis, lett. c), della legge n. 196/2009 e s.m.i. (residui di stanziamento lett. F).

Roma, 24 luglio 2020

Il Direttore generale  
Giovanni Mimmo

