ASSOCIAZIONE DIRIGENTI GIUSTIZIA

Pescara, 20 novembre 2026

Al Signor Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia
Dott. Antonio Mura

Al Signor Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi
Dott.ssa Lina Di Domenico

Al Signor Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Dott.ssa Antonia Giammaria

Al Signor Direttore generale del personale e della formazione
Dott.ssa Mariaisabella Gandini

Al Signor Componente unico dell'Organismo indipendente di valutazione della performance
Prof. Fabio Monteduro

Oggetto: *Spese di giustizia, tempi di pagamento e valutazione della performance dirigenziale. Criticità applicative dell'art. 4-bis del d.l. n. 13/2023, qualificazione delle spese di giustizia e nuovi adempimenti previsti dall'art. 48-bis del d.P.R. n. 602/1973. Richiesta di chiarimenti e interventi a tutela della retribuzione di risultato.*

L'Associazione Dirigenti Giustizia intende sottoporre all'attenzione delle SS.LL. alcune rilevanti questioni concernenti l'applicazione ai dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari degli obiettivi di tempestività dei pagamenti previsti dall'art. 4-bis, comma 2, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, con particolare riferimento ai pagamenti delle spese di giustizia disciplinate dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

La questione riveste particolare urgenza in considerazione dell'imminente attribuzione della retribuzione di risultato relativa all'attività svolta nell'anno 2024, nonché dell'accresciuto onere degli adempimenti procedurali derivante dalle recenti modifiche dell'art. 48-bis del d.P.R. n. 602/1973.

L'Associazione condivide pienamente l'esigenza di assicurare la tempestività dei pagamenti e di migliorare l'efficienza dei procedimenti amministrativo-contabili. Ritiene tuttavia indispensabile che tali finalità siano perseguite nel rispetto del quadro normativo che disciplina le diverse tipologie di obbligazioni e dei principi che governano l'attribuzione e la valutazione delle responsabilità dirigenziali.

La particolare natura delle spese di giustizia e la loro distinzione dalle transazioni commerciali

La prima questione, di carattere preliminare e assorbente rispetto alle ulteriori criticità organizzative, concerne la corretta individuazione delle categorie di pagamenti soggette alla disciplina prevista per le transazioni commerciali.

L'art. 4-bis, comma 2, del d.l. n. 13/2023 fa espresso riferimento ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali e ai dirigenti apicali delle rispettive strutture, prevedendo specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento, valutati ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato in misura non inferiore al 30 per cento.

La disposizione richiama, per l'individuazione degli obiettivi, l'indicatore di ritardo annuale previsto dall'art. 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Ne deriva la necessità di verificare preliminarmente se e in quali termini i crediti derivanti dalle diverse tipologie di spese di giustizia rientrino nell'ambito delle transazioni commerciali, come definite dall'art. 2 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.

Le spese di giustizia presentano infatti una disciplina speciale, riconducibile al d.P.R. n. 115/2002, e costituiscono obbligazioni che, nella generalità dei casi, traggono origine dall'esercizio della funzione giurisdizionale e da provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria nell'ambito dei procedimenti.

Il pagamento è normalmente preceduto da un provvedimento di liquidazione del magistrato competente, adottato secondo le disposizioni del testo unico e soggetto agli specifici rimedi previsti dall'ordinamento.

La mera emissione di una fattura elettronica, quale documento fiscale e contabile, non appare pertanto sufficiente, di per sé, a qualificare come commerciale il rapporto obbligatorio sottostante.

Tale conclusione trova significativo riscontro nella giurisprudenza della Corte di cassazione, che, con riferimento alle prestazioni relative al noleggio delle apparecchiature destinate alle intercettazioni, ha riconosciuto la speciale natura delle relative spese, escludendo, nei casi esaminati, l'applicazione della disciplina degli interessi moratori prevista dal d.lgs. n. 231/2002. Si richiamano, in particolare, Cass. civ., n. 208/2020, n. 14242/2020 e n. 2074/2019.

La problematica è stata espressamente affrontata anche nella risposta del Ministro della Giustizia all'interrogazione parlamentare n. 4-03905, resa il 20 gennaio 2025, avente a oggetto proprio l'attribuzione ai dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari degli obiettivi relativi ai tempi di pagamento e le conseguenze sulla retribuzione di risultato.

In quella sede il Ministero ha riconosciuto l'esistenza dei richiamati precedenti giurisprudenziali e la particolare natura delle spese di giustizia, pur segnalando le questioni interpretative sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione alla disciplina dei pagamenti per le intercettazioni.

La stessa Amministrazione, nel PIAO 2026-2028 (pag. 18), ha peraltro riconosciuto che le spese di giustizia non sembrano presentare i requisiti propri dei debiti commerciali, dando atto dell'avvio di un'interlocuzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla questione.

A ulteriore supporto della loro non assimilabilità, si rilevi che tale diversità è da sempre evidenziata dall'attribuzione ai singoli uffici giudiziari di codici IPA differenti per le due tipologie di spese; Indice IPA introdotto con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 55/2013. L'indice IPA assegnato alle spese di funzionamento fa riferimento a più capitoli di spesa la cui natura è sicuramente di transazione commerciale; non avrebbe avuto senso individuare un codice IPA separato per due altri capitoli, il 1360 e 1363, se ne fosse stata ritenuta analoga la natura.

È dunque necessario evitare che l'inserimento dei documenti contabili nelle piattaforme informatiche di monitoraggio produca, sul piano applicativo, un'indifferenziata assimilazione di tutte le spese di giustizia alle transazioni commerciali, prescindendo dalla natura giuridica delle obbligazioni e dal loro effettivo assoggettamento alla relativa disciplina.

Le recenti disposizioni legislative sui pagamenti delle intercettazioni e la loro portata

Un ulteriore e particolarmente significativo elemento interpretativo è rappresentato dagli interventi legislativi del 2026 relativi ai pagamenti delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione.

L'art. 2, comma 4, del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, convertito senza modificazioni dalla legge 7 agosto 2026, n. 145, ha modificato l'art. 168-bis del d.P.R. n. 115/2002, introducendo una disciplina specifica dei termini di liquidazione e pagamento delle relative prestazioni.

Su tale disposizione è successivamente intervenuto l'art. 7, comma 2, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 ottobre 2026, n. 174.

Nella formulazione risultante dalle modifiche, l'art. 168-bis prevede, tra l'altro, che il pubblico ministero proceda alla liquidazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, previa verifica della conformità delle prestazioni svolte e della rendicontazione, e che il pagamento sia eseguito entro trenta giorni dal decreto, quando il beneficiario abbia già emesso fattura, oppure entro trenta giorni dalla ricezione della fattura.

Il comma 3-ter richiama espressamente il d.lgs. n. 231/2002 per gli ulteriori diritti del prestatore del servizio in caso di ritardo nel pagamento, compresi la misura degli interessi e il rimborso forfettario.

Si tratta di un intervento normativo specificamente riferito alle prestazioni per le intercettazioni, adottato anche nel contesto delle iniziative volte a superare le contestazioni formulate in sede europea in materia di ritardati pagamenti.

La scelta del legislatore di intervenire espressamente sull'art. 168-bis del testo unico delle spese di giustizia conferma la necessità di considerare la peculiarità di tali obbligazioni e di verificare puntualmente la disciplina applicabile alle singole tipologie di prestazioni.

Il richiamo al d.lgs. n. 231/2002, riferito agli ulteriori diritti del prestatore in caso di ritardo, non può essere assunto quale fondamento di un'automatica estensione dell'intero regime delle transazioni commerciali a tutte le altre categorie di spese di giustizia.

Al tempo stesso, l'Associazione è consapevole che la qualificazione giuridica delle diverse obbligazioni deve essere effettuata alla luce della normativa nazionale ed europea applicabile e non può essere risolta mediante una generale e aprioristica esclusione di ogni prestazione riconducibile alle spese di giustizia.

Appare pertanto necessario che l'Amministrazione proceda a una ricognizione delle diverse categorie di spesa, individuando il fondamento normativo dell'eventuale inclusione di ciascuna di esse nell'ambito degli indicatori relativi ai pagamenti commerciali.

L'inclusione delle spese di giustizia negli indicatori ministeriali di tempestività dei pagamenti

La questione assume particolare rilievo in considerazione di quanto riportato sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, nella sezione Amministrazione trasparente dedicata agli indicatori di tempestività dei pagamenti.

Nella pagina aggiornata al 6 ottobre 2026 si precisa infatti che, a decorrere dal 2026, sono inclusi nei relativi indicatori anche i pagamenti delle spese di giustizia riferiti ai capitoli di bilancio 1360 e 1363.

L'indicazione suscita interrogativi che appare indispensabile chiarire, soprattutto in relazione all'eventuale utilizzo dei medesimi dati ai fini della valutazione della performance dirigenziale.

Occorre infatti distinguere gli indicatori di tempestività pubblicati ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 dall'indicatore di ritardo annuale espressamente richiamato dall'art. 4-bis, comma 2, del d.l. n. 13/2023.

L'inclusione di una categoria di pagamenti nei sistemi informativi e negli indicatori pubblicati dall'Amministrazione non costituisce, di per sé, una dimostrazione della natura commerciale delle relative obbligazioni, né consente di presumere automaticamente la loro rilevanza ai fini dell'obiettivo individuale assegnato al dirigente.

L'Associazione ritiene pertanto indispensabile conoscere i criteri giuridici e contabili utilizzati per l'inclusione delle spese di giustizia dei capitoli 1360 e 1363, le tipologie di pagamento effettivamente considerate e le modalità con le quali i relativi dati concorrono alla formazione degli indicatori utilizzati nella valutazione della performance.

La verifica assume particolare importanza per le spese liquidate con provvedimento giurisdizionale, per le quali la funzione del magistrato liquidatore, la fase di lavorazione amministrativa e le successive operazioni del funzionario delegato costituiscono momenti distinti di un procedimento unitario, ma non interamente governabile da un unico responsabile.

L'aggravamento degli adempimenti conseguente alla nuova disciplina delle verifiche fiscali

Alle questioni interpretative sopra rappresentate si aggiungono le rilevanti criticità operative determinate dalle recenti modifiche dell'art. 48-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

L'introduzione del comma 1-ter e le successive modifiche intervenute nel corso del 2026 hanno esteso gli obblighi di verifica preventiva delle inadempienze fiscali ai pagamenti, anche di modesto importo, effettuati dalle pubbliche amministrazioni in favore degli esercenti arti e professioni, nei casi previsti dalla disposizione.

La disciplina trova applicazione anche ai pagamenti relativi alle prestazioni professionali rese nell'ambito dei procedimenti giudiziari, comprese quelle rese in favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

Le difficoltà interpretative e applicative sono testimoniate dai ripetuti interventi del Dipartimento per gli affari di giustizia, tra i quali si richiamano le circolari del 17 marzo, del 26 maggio e del 26 giugno 2026.

In particolare, i chiarimenti ministeriali hanno individuato nella fase del pagamento, e non in quella della liquidazione, il momento in cui deve essere eseguita la verifica, attribuendo il relativo adempimento al funzionario delegato.

Ne deriva che, prima dell'emissione degli ordinativi di pagamento, gli uffici devono procedere alle interrogazioni del sistema dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione anche per importi individualmente modesti, non essendo più sufficiente, per le prestazioni rientranti nell'ambito della disposizione speciale, fare riferimento alla precedente soglia ordinaria di verifica.

L'adempimento deve essere eseguito in relazione ai pagamenti concretamente disposti, tenendo conto delle modalità di emissione dei relativi ordinativi e delle eventuali aggregazioni di importi consentite dalla disciplina e dalle istruzioni operative.

Queste attività determinano un incremento significativo del carico amministrativo, soprattutto negli uffici caratterizzati da un elevato numero di decreti di liquidazione e di beneficiari.

Le operazioni di verifica, l'acquisizione e la gestione dei relativi esiti, le eventuali sospensioni e gli ulteriori adempimenti conseguenti si aggiungono alle attività già necessarie per il controllo dei titoli di pagamento, per la regolarità della documentazione fiscale e per la lavorazione delle pratiche attraverso i sistemi informatici utilizzati dall'Amministrazione, tra i quali Spedigius e gli applicativi di contabilità.

Non può sfuggire la contraddizione organizzativa che ne deriva: da un lato, ai dirigenti viene richiesto di conseguire obiettivi sempre più stringenti di tempestività dei pagamenti; dall'altro, vengono progressivamente introdotti nuovi adempimenti obbligatori che richiedono ulteriori attività e possono incidere sui tempi complessivi dei procedimenti, senza che a tali innovazioni corrispondano necessariamente adeguate risorse umane, tecnologiche e organizzative.

La pluralità dei soggetti coinvolti e i limiti della responsabilità gestionale del dirigente

L'Associazione ritiene necessario richiamare l'attenzione anche sulla particolare articolazione dei procedimenti di pagamento delle spese di giustizia.

L'iter amministrativo-contabile coinvolge, con competenze differenti, il magistrato competente all'adozione del provvedimento di liquidazione, gli uffici giudiziari incaricati della successiva lavorazione amministrativa, gli uffici del funzionario delegato e le strutture ministeriali competenti all'assegnazione delle risorse finanziarie.

I tempi complessivi del pagamento possono inoltre essere condizionati dalla disponibilità degli accreditamenti, dalla completezza e regolarità degli atti trasmessi, dagli adempimenti fiscali imposti

dalla legge, dal funzionamento delle piattaforme informatiche e dai controlli previsti dalla disciplina contabile.

È evidente che non tutte queste fasi rientrano nei poteri di direzione, organizzazione e controllo del singolo dirigente amministrativo.

La stessa risposta ministeriale all'interrogazione parlamentare n. 4-03905 del 20 gennaio 2025 ha riconosciuto il carattere obbligatorio, variabile e difficilmente prevedibile delle spese di giustizia, evidenziando che la loro liquidazione dipende da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, sui quali l'Amministrazione non può interferire.

Nella medesima risposta il Ministero ha inoltre dato atto dell'istituzione di un gruppo di lavoro incaricato del monitoraggio dei tempi di pagamento, segnalando che la Direzione generale del personale e della formazione aveva rappresentato le criticità connesse al coinvolgimento dei funzionari delegati e avviato una specifica interlocuzione.

Appare pertanto necessario conoscere gli esiti di tale attività e le eventuali misure correttive adottate, anche in considerazione delle ulteriori disposizioni intervenute successivamente.

La valutazione della performance dirigenziale deve essere coerente con il principio della responsabilità per i risultati effettivamente riconducibili all'esercizio delle funzioni attribuite.

Pur restando fermo l'obbligo normativo di assegnare gli obiettivi di tempestività e di attribuire loro il peso previsto dall'art. 4-bis del d.l. n. 13/2023, le modalità di verifica e valutazione devono consentire di rappresentare adeguatamente le circostanze oggettive che abbiano ostacolato il raggiungimento dei risultati.

Diversamente, si determinerebbe il rischio di penalizzare economicamente i dirigenti per ritardi originati da fattori che essi non possono autonomamente rimuovere, trasferendo sui titolari degli incarichi territoriali le conseguenze di criticità strutturali o di decisioni assunte a livello centrale.

Le conseguenze sulla retribuzione di risultato e la necessità di un intervento preventivo

Le questioni prospettate assumono particolare delicatezza in considerazione dell'incidenza degli obiettivi di tempestività dei pagamenti sulla retribuzione di risultato.

Il peso non inferiore al 30 per cento previsto dalla legge determina infatti il rischio che eventuali scostamenti dagli obiettivi assegnati possano incidere in misura particolarmente significativa sulla valutazione individuale e, conseguentemente, sul trattamento economico accessorio dei dirigenti interessati.

Va altresì ricordato che, in attuazione dell'art. 4-bis, comma 2, del d.l. n. 13/2023, l'Amministrazione ha provveduto a integrare, mediante appositi atti aggiuntivi, i provvedimenti individuali di conferimento o rinnovo degli incarichi dei dirigenti amministrativi con l'obiettivo relativo al rispetto dei tempi di pagamento.

Non si tratta di contestare l'obbligo di conseguire risultati misurabili né di sottrarre i dirigenti alle responsabilità connesse alla gestione delle risorse pubbliche.

Si tratta, piuttosto, di assicurare che il sistema di valutazione sia applicato su basi giuridicamente corrette e con criteri coerenti con la ripartizione delle competenze, evitando che gli effetti economici di eventuali ritardi siano riferiti indistintamente a soggetti che non hanno avuto la possibilità concreta di evitarli.

La questione deve essere affrontata prima dell'attribuzione della retribuzione di risultato relativa all'attività svolta nell'anno 2024 in modo tale da conoscere con certezza il perimetro dei pagamenti rilevanti, i criteri di misurazione e le modalità attraverso le quali documentare le circostanze che abbiano inciso sui tempi di pagamento.

Le richieste dell'Associazione

Alla luce delle considerazioni esposte, l'Associazione Dirigenti Giustizia chiede alle SS.LL., ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere con urgenza un approfondimento coordinato delle questioni rappresentate.

In particolare, si chiede anzitutto una ricognizione giuridica delle diverse categorie di spese di giustizia ai fini dell'applicazione della disciplina sulle transazioni commerciali, con puntuale individuazione delle tipologie di pagamento soggette al d.lgs. n. 231/2002 e degli eventuali specifici riferimenti normativi che ne giustifichino l'inclusione.

Si chiede conseguentemente di chiarire il fondamento e le modalità dell'inserimento, a decorrere dal 2026, dei pagamenti relativi ai capitoli 1360 e 1363 negli indicatori ministeriali di tempestività, precisando se e in quale misura tali pagamenti concorrano anche alla formazione dell'indicatore di ritardo annuale utilizzato ai fini degli obiettivi dirigenziali previsti dall'art. 4-bis del d.l. n. 13/2023.

Laddove dalla ricognizione emergesse l'inclusione di pagamenti non riconducibili alle transazioni commerciali, si chiede di procedere alle conseguenti verifiche e rettifiche dei dati, mediante interlocuzione con le competenti strutture della Ragioneria generale dello Stato, affinché la misurazione dei risultati sia fondata su un perimetro normativamente corretto.

Si chiede inoltre che siano definite e comunicate agli uffici modalità omogenee di rilevazione e documentazione delle cause dei ritardi, con particolare riguardo alle attività non rientranti nella competenza del funzionario delegato, alle carenze di risorse umane e finanziarie, alle disfunzioni degli applicativi informatici, ai tempi di trasmissione dei provvedimenti di liquidazione e agli ulteriori adempimenti obbligatori introdotti nel corso del 2026.

Con specifico riferimento alla valutazione della performance, si chiede che l'Amministrazione e l'Organismo indipendente di valutazione esaminino, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le modalità attraverso le quali tali circostanze possano essere adeguatamente considerate, nel rispetto della disciplina vigente, evitando automatismi valutativi non coerenti con l'effettiva responsabilità gestionale dei singoli dirigenti.

Si chiede altresì un intervento organizzativo finalizzato alla semplificazione e, ove tecnicamente possibile, all'automazione delle verifiche previste dall'art. 48-bis, comma 1-ter, del d.P.R. n. 602/1973, anche mediante un'adeguata integrazione delle relative funzionalità nei sistemi informatici utilizzati per la gestione e il pagamento delle spese di giustizia.

Appare infine necessario che siano resi noti gli esiti delle attività svolte dal gruppo di lavoro ministeriale già richiamato nella risposta all'interrogazione parlamentare del 20 gennaio 2025, con particolare riferimento alle misure individuate per affrontare le criticità connesse alla responsabilità dei funzionari delegati e alla misurazione dei tempi di pagamento.

L'Associazione chiede che tali chiarimenti e interventi siano adottati tempestivamente, prima dell'attribuzione della retribuzione di risultato relativa all'attività svolta nell'anno 2024, al fine di prevenire possibili penalizzazioni fondate su indicatori non correttamente riferibili alle attività e alle responsabilità dei dirigenti interessati.

L'obiettivo della tempestività dei pagamenti, certamente condivisibile e meritevole della massima attenzione, non può essere perseguito prescindendo dalla corretta qualificazione giuridica delle obbligazioni, dalla peculiarità dei procedimenti di spesa giudiziaria e dalla concreta possibilità dei responsabili amministrativi di incidere sui risultati richiesti.

La misurazione della performance deve rappresentare uno strumento di miglioramento dell'azione amministrativa e di valorizzazione delle responsabilità dirigenziali, non un meccanismo attraverso il quale trasferire sui singoli le conseguenze economiche di criticità normative, organizzative e gestionali che richiedono interventi dell'Amministrazione nel suo complesso.

Confidando nell'attenzione delle SS.LL. e nella possibilità di un tempestivo confronto sulle questioni rappresentate, si resta in attesa di un cortese riscontro.

Per il Consiglio direttivo
Associazione Dirigenti Giustizia
Il Presidente

NATALI ROSALBA
MINISTERO
DELLA
GIUSTIZIA
20.11.2026
10:48:20 UTC