



# Disposizioni per l'individuazione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e per la determinazione delle relative tariffe

A.G. 247

2 marzo 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Natura atto:            | Schema di decreto ministeriale   |
| Atto del Governo:       | 247  |
| Titolo:                 | Disposizioni per l'individuazione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e per la determinazione delle relative tariffe |
| Norma di riferimento:   | articolo 1, commi 89 e 90, della legge 23 giugno 2017, n. 103  |
| Relazione tecnica (RT): | presente   |

## Finalità

Lo schema di decreto del Ministro della giustizia in esame reca disposizioni per l'individuazione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e per la determinazione delle relative tariffe.

Il provvedimento è adottato ai sensi dell'art. 1, commi 89 e 90, della legge n. 103/2017 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

I commi da 88 a 91 dell'art. 1 della legge n. 103/2017 dispongono la ristrutturazione e la razionalizzazione delle spese relative alle prestazioni di cui all'art. 5, comma 1, lett. *i-bis*), del DPR n. 15/2002 (testo unico spese di giustizia). Si tratta delle spese per prestazioni obbligatorie effettuate a fronte di richieste di intercettazioni e di informazioni avanzate dalle competenti autorità giudiziarie nonché delle spese per le prestazioni funzionali relative alle medesime operazioni.

Si rammenta che (come evidenziato dalla relazione tecnica all'atto in esame) "Se le prestazioni "obbligatorie" individuano il complesso di attività affidate ai sistemi di comunicazione apprestati dai concessionari operatori dei servizi di telecomunicazione (c.d. gestori), le prestazioni "funzionali" identificano tutte le altre operazioni di intercettazione (intercettazioni fra presenti, video-riprese, monitoraggi di natura informatica, etc.) che non sono realizzate dagli operatori di telecomunicazione giacché il luogo fisico della captazione risulta al di fuori del loro dominio."

In particolare, viene demandata ad un decreto interministeriale (Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) l'individuazione delle prestazioni obbligatorie e delle relative tariffe in modo da conseguire un risparmio di spesa di almeno il 50 per cento rispetto alle tariffe praticate (comma 88).

All'adozione di un ulteriore decreto interministeriale (Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia) viene, inoltre, demandata la definizione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e la determinazione delle corrispondenti tariffe. Il decreto, da aggiornare ogni due anni, determina la tariffa per ogni tipo di prestazione in misura non superiore al costo medio di ciascuna, come rilevato, nel biennio precedente, dal Ministero della giustizia tra i cinque centri distrettuali con il maggiore indice di spesa per intercettazioni, così da conseguire un risparmio della spesa complessiva (comma 89). Il decreto di cui al comma 89 è trasmesso, corredato di relazione tecnica, alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari per il relativo parere (comma 90). Si evidenzia che il provvedimento in esame dà attuazione esclusivamente ai commi 89 e 90 relativi alle prestazioni funzionali.

La relazione tecnica relativa alla legge n. 103/2017 quantifica i risparmi derivanti dalle misure di ridefinizione complessiva del regime tariffario delle attività di intercettazione in 50 milioni di euro a decorrere dal 2019. Di questi 50 milioni, 20 milioni sono riferiti alle prestazioni obbligatorie e 30 milioni alle prestazioni funzionali. La medesima relazione tecnica precisa che tali risparmi non vengono

scontati ai fini dei saldi ma vengono "utilizzati per il ripianamento dei debiti pregressi".

Lo schema di decreto è corredato di relazione tecnica e reca all'articolo 10 una clausola di neutralità finanziaria.

Si evidenzia che dall'esame della documentazione pervenuta, la relazione tecnica appare priva della bollinatura che dovrebbe attestarne l'avvenuta positiva verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato. Peraltro, a corredo della stessa documentazione figura una comunicazione dell'Ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'economia indirizzata al Ministero della giustizia, nella quale il medesimo ufficio, nell'esprimere il formale concerto ministeriale con riferimento al decreto in esame, dà conto dell'espresso "parere favorevole del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato".

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica [vedi tabella]. Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

## Verifica delle quantificazioni

| Disposizioni dello schema di decreto ministeriale che presentano profili finanziari   | Elementi forniti dalla relazione tecnica   |
|---|--|
| <p><b>Articoli da 1 a 10:</b> recano le definizioni che rilevano ai fini del decreto in esame (<u>articolo 1</u>) e rinviano per l'individuazione e la descrizione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e delle relative tariffe al <u>listino allegato</u> al medesimo decreto. In tale listino le prestazioni funzionali sono state classificate, nelle seguenti categorie, applicando alle stesse corrispondenti tariffe giornaliere con la previsione di un importo minimo e massimo o di un importo unico:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. intercettazioni telefoniche;</li><li>2. intercettazioni informatiche o telematiche (passive);</li><li>3. intercettazioni informatiche o telematiche (attive attraverso captatore elettronico);</li><li>4. intercettazioni ambientali audio;</li><li>5. intercettazioni ambientali video;</li><li>6. intercettazioni ambientali audio/video;</li><li>7. intercettazioni ambientali veicolare;</li><li>8. intercettazioni ambientali veicolare Audio/Video + GPS;</li><li>9. sistema di localizzazione, comprensivo di <i>client</i> per la visualizzazione;</li><li>10. analisi dati.</li></ol> <p>Viene previsto che per eventuali prestazioni non indicate nel listino, l'Autorità giudiziaria proceda alla liquidazione in forza dell'importo fissato per prestazioni analoghe, tenendo conto, in ogni caso, del costo effettivo specificatamente documentato; trasmettendo, altresì, il provvedimento al tavolo tecnico permanente (già istituito presso il Ministero della giustizia) di cui all'articolo 8 (<u>articolo 2</u>).</p> <p>Vengono, altresì, definiti gli obblighi dei fornitori delle prestazioni. Questi, in particolare dovranno assicurare la tempestiva messa a</p> | <p>La <u>relazione tecnica</u> riferisce che per effetto del nuovo listino tariffario relativo alle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione, recato dall'allegato cui fa rinvio <u>l'articolo 2</u> (<i>Cfr. infra</i>) si potranno determinare risparmi di spesa quantificati in un ammontare complessivo annuo di <b>9.936.395 euro</b>. La relazione tecnica precisa, altresì, che tali effetti di risparmio potranno essere verificati solo a consuntivo (<i>i parametri sottostanti la quantificazione di tale risparmio sono illustrati a seguire</i>). La relazione tecnica riferisce, altresì, che agli adempimenti recati dal provvedimento in esame si potrà provvedere mediante l'utilizzo delle risorse previste a legislazione vigente ai sensi della clausola di neutralità finanziaria recata dall'<u>articolo 10</u> (<i>Cfr. infra</i>).</p> <p>Con specifico riferimento alle singole disposizioni del decreto la relazione tecnica precisa quanto segue.</p> <p>L'<u>articolo 1</u> reca una norma di natura ordinamentale che non coinvolge profili di carattere oneroso per la finanza pubblica.</p> <p>Con riferimento all'<u>articolo 2</u>, in merito alla stima degli effetti di risparmio derivanti dall'applicazione del nuovo regime tariffario per prestazioni funzionali, la relazione tecnica evidenzia che, dall'analisi dei dati a consuntivo del capitolo di bilancio 1363 "Spese di giustizia per intercettazioni", si riscontra un andamento percentuale della spesa per prestazioni funzionali pari, in media, a circa il 72%-75% delle risorse stanziare. Nel 2019, a fronte di uno stanziamento di bilancio di euro 215.352.235 sono state registrate spese per complessivi euro 191.012.271, di cui euro 144.234.608 per prestazioni funzionali.</p> |

disposizione di strumentazione adeguata all'obiettivo, connotata da requisiti di eccezionale qualità dal punto di vista operativo, avuto riguardo ai modi ed ai tempi di fruizione nonché alla disponibilità delle migliori innovazioni tecnologiche. Inoltre, dovranno adottare modelli organizzativi aziendali orientati alla competenza e alla valorizzazione dell'esperienza e dell'abilità del personale incaricato della realizzazione della prestazione. Vengono, quindi, dettate le modalità esecutive delle prestazioni a cui i fornitori dovranno attenersi (articolo 3). I fornitori assicurano, inoltre, la conservazione e la gestione dei dati raccolti in archivi informatizzati. In particolare, deve essere assicurata l'esclusiva allocazione dei dati raccolti nel corso delle operazioni di intercettazione all'interno degli apparati installati presso le sale intercettazioni (CIT) della Procura della Repubblica che ha disposto le operazioni. L'Autorità giudiziaria si serve, comunque, nel corso delle operazioni di intercettazione, di sistemi di sicurezza messi a disposizione dal Ministero della giustizia, in grado di assicurare un controllo sulle modalità di accesso ai contenuti acquisiti e registrati, cui sono soggetti anche i sistemi utilizzati dal fornitore (articolo 4). Ai fini della trasmissione e della gestione delle comunicazioni di natura amministrativa relative alle prestazioni effettuate, vengono, inoltre, individuati i parametri tecnici che dovranno essere utilizzati per l'identificazione della prestazione, nonché la tipologia dei dati da utilizzare per lo scambio delle informazioni (articolo 5). Sono dettate, altresì, specifiche procedure volte a razionalizzare e semplificare gli adempimenti delle fatturazioni relative alle prestazioni effettuate (articolo 6). Viene, previsto inoltre, che l'Autorità giudiziaria che impiega per le prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione impianti, sistemi e personale non forniti dall'amministrazione, può procedere, di propria iniziativa, in contraddittorio con il fornitore, a verifiche in merito alla funzionalità e alla sicurezza delle attrezzature impiegate e dell'organizzazione complessiva, anche presso la sede o i locali del fornitore se le prestazioni sono effettuate da remoto (articolo 7). Il tavolo tecnico permanente, istituito presso il Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 7 del decreto 28 dicembre 2017 per il monitoraggio del sistema delle prestazioni obbligatorie, garantisce anche il costante monitoraggio del sistema delle prestazioni funzionali e delle relative tariffe (articolo 8). In via transitoria viene previsto, tra l'altro, che le tariffe e gli altri importi previsti dal

Dall'analisi dei dati statistici a disposizione del Ministero della giustizia i bersagli intercettati negli ultimi 5 anni risultano essere in media circa 130.000 annui. Di questi l'85% fanno riferimento a prestazioni funzionali relative a intercettazioni telefoniche, il 12% a quelle di tipo ambientale e il 3% a quelle di tipo telematico. Considerato che la durata media in giorni delle suddette prestazioni risulta essere di 57,74 per le intercettazioni telefoniche, di 72,04 per quelle ambientali e di 73,87 per quelle telematiche, moltiplicando ciascuna durata per la tariffa massima giornaliera prevista per categoria di prestazione funzionale, come da listino allegato, si ottiene il corrispondente importo annuo per categoria di prestazione funzionale (rispettivamente: euro 15.440.253, euro 84.286.800 ed euro 34.571.160) per una spesa complessiva annua di 134.298.213 euro. Sottraendo tale importo a quello relativo alla spesa per le prestazioni funzionali del 2019 (euro 144.234.608) si ottiene un possibile risparmio di spesa pari complessivamente ad **euro 9.936.395**. [Per gli elementi di dettaglio si rinvia alla Tabella a] allegata al testo della relazione tecnica].

L'articolo 3 ha natura precettiva e ordinamentale e non produce effetti onerosi per la finanza pubblica.

Con riferimento all'articolo 4, viene evidenziato che si tratta di una norma di natura procedurale che non coinvolge profili di carattere oneroso per la finanza pubblica. Agli adempimenti tecnico-informatici, legati anche all'adozione di adeguati protocolli di sicurezza, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Gli articoli 5, 6 e 7 possiedono natura procedurale e non investono alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica. Con riguardo agli articoli 6 e 7 si potrà provvedere, inoltre, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Con riferimento all'articolo 8 la relazione tecnica riferisce che questo non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica, considerato che per la partecipazione al tavolo tecnico non si prevede la corresponsione ai componenti di compensi o gettoni di presenza.

In merito all'articolo 9 viene riferito che si tratta di una norma di natura ordinamentale che non coinvolge profili di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Con riguardo, infine, alla clausola di neutralità finanziaria di cui all'articolo 10, la relazione tecnica afferma che agli adempimenti recati dal provvedimento in esame si provvederà

listino allegato al decreto in esame siano applicati anche alle prestazioni eseguite in forza di incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore del medesimo, la cui istanza di liquidazione sia depositata dopo tale termine, se l'incarico è ancora in corso (articolo 9). Viene, infine, disposto che dall'attuazione delle disposizioni del provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti organizzativi e gestionali previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente (articolo 10).

mediante le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero della giustizia sul capitolo 1363 "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni" che reca uno stanziamento di euro 216.718.734 per il 2020 e di euro 213.718.734 per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

**In merito ai profili di quantificazione**, si evidenzia preliminarmente che lo schema di decreto in esame dà attuazione all'art. 1, commi 89 e 90, della legge n. 103/2017 che, nel quadro di una più ampia disciplina di ristrutturazione e razionalizzazione delle spese per prestazioni (obbligatorie e funzionali) relative ad attività di intercettazione, domanda, con specifico riguardo alle prestazioni funzionali, ad un decreto interministeriale la determinazione di un nuovo regime tariffario, "così da conseguire un complessivo risparmio della spesa" (lettera *b*) del comma 89).

Si rammenta che la relazione tecnica relativa alla legge n. 103/2017, con riferimento all'art. 1, comma 89, aveva stimato in 30 milioni di euro a decorrere dal 2019 i risparmi derivanti dalle misure di ridefinizione del regime tariffario relativo alle prestazioni funzionali delle attività di intercettazione. Tali risparmi non venivano comunque scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Si rileva preliminarmente che, pur essendo lo schema di atto in esame accompagnato da una lettera del MEF che dà conto del "parere favorevole" della Ragioneria generale dello Stato, la relazione tecnica predisposta dal Ministero della giustizia quale amministrazione competente non risulta formalmente "bollinata". Ciò posto, riguardo alla stessa RT, si evidenzia l'opportunità di chiarimenti riferiti ai seguenti profili.

Il nuovo regime tariffario è definito dal provvedimento in esame (listino cui fa rinvio l'articolo 2) mediante la fissazione di importi da erogare in corrispondenza di specifiche categorie di prestazioni funzionali, i cui valori sono indicati prevalentemente in un *range* compreso tra un minimo e un massimo. Il provvedimento in esame è, altresì, corredato di una clausola di neutralità finanziaria (articolo 10) che, ai fini dell'attuazione delle disposizioni in esame, prescrive che le amministrazioni interessate provvedano ai relativi adempimenti organizzativi e gestionali con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. La relazione tecnica valuta i suddetti risparmi in circa 9,9 milioni di euro a regime, precisando che gli stessi potranno, comunque, essere verificati solo a consuntivo. In proposito, si prende atto dei dati e degli elementi forniti dalla relazione tecnica e non si formulano osservazioni in proposito, anche in considerazione del fatto che tali effetti di risparmio non risultano scontati sui saldi di finanza pubblica.

Si ravvisa peraltro l'opportunità di un chiarimento in merito alla disposizione che attribuisce al tavolo tecnico permanente - già operante presso il Ministero della giustizia per il monitoraggio del sistema delle prestazioni obbligatorie - le attività inerenti al monitoraggio del sistema delle prestazioni funzionali e delle relative tariffe (articolo 8). In particolare, pur prendendo atto di quanto affermato dalla relazione tecnica - che rileva che la norma non comporta oneri per la finanza pubblica in quanto ai partecipanti ai lavori del tavolo non sono attribuiti compensi o gettoni di presenza - si osserva che il divieto di corresponsione di tali emolumenti non parrebbe normativamente esplicitato né nella legge 103/2017 né nel DM 28 dicembre 2017 istitutivo del tavolo tecnico.

Andrebbe, inoltre, acquisita una valutazione in merito agli effetti, sebbene di carattere eventuale ed indiretto, connessi all'applicazione della norma transitoria di cui all'articolo 9. Questo

prevede, infatti, l'applicazione *ope legis* del nuovo regime tariffario disciplinato dal decreto in esame anche alle prestazioni eseguite in forza di incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore del medesimo, con la possibilità, pertanto, che a tali incarichi possa essere applicato un trattamento tariffario peggiorativo rispetto a quello contrattualmente stabilito sulla base della vigente normativa. Andrebbe quindi acquisita una valutazione in merito all'eventualità di contenziosi connessi all'applicazione della disposizione e alle relative implicazioni finanziarie.

Con riferimento all'articolo 4, la relazione tecnica evidenzia che agli adempimenti tecnico-informatici, legati anche all'adozione di adeguati protocolli di sicurezza si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Inoltre, più in generale, riguardo alla clausola di neutralità finanziaria riportata all'art. 10, la relazione tecnica afferma che agli adempimenti recati dal provvedimento in esame si provvederà mediante le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero della giustizia sul capitolo 1363 "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni" che reca uno stanziamento di euro 216.718.734 per il 2020 e di euro 213.718.734 per ciascuno degli anni 2021 e 2022: non vengono peraltro esplicitati gli elementi che consentano di verificare la sufficienza degli stanziamenti medesimi rispetto agli adempimenti connessi all'applicazione della disciplina in esame. In proposito sarebbero quindi utili ulteriori elementi di valutazione.

Analogamente con riguardo agli adempimenti connessi all'applicazione dell'art.7 (verifiche e controlli di funzionalità e sicurezza da parte dell'autorità giudiziaria riguardo alle prestazioni), la RT si limita a riferire che agli stessi si potrà provvedere, inoltre, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si fa presente che l'articolo 10 reca una clausola di invarianza finanziaria riferita al complesso delle disposizioni introdotte dallo schema di decreto ministeriale in esame, stabilendo che dall'attuazione del medesimo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti organizzativi e gestionali previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In proposito, andrebbe peraltro valutata l'opportunità di sopprimere la citata clausola di invarianza, sia perché la legge n. 103 del 2017 - di cui il presente schema costituisce attuazione - all'articolo 1, comma 92, già reca una clausola di neutralità di carattere generale, sia perché un atto normativo di rango secondario, qual è quello in esame, non è per sua natura suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Su tale aspetto appare comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.