

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 17

A.S. n. 1217: "Conversione in legge del decreto-legge 11 marzo 2002, n. 28, recante modifiche all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative al contributo unificato di iscrizione a ruolo dei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi, nonché alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in materia di equa riparazione"

Marzo 2002

INDICE

| | |
|--|---|
| Articolo 1 (Modifiche all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e alla Tabella 1).....pag. | 1 |
| Articolo 2 (Modifiche alla legge 24 marzo 2001, n. 89)pag. | 4 |
| Articolo 3 (Modifiche all'articolo 71 delle norme di attuazione del codice di procedura civile)pag. | 5 |
| Articolo 4 (Norma transitoria).....pag. | 5 |
| Osservazioni generali sulla Relazione Tecnicapag. | 5 |
| Tabella: Effetti finanziari annui del provvedimentopag. | 9 |

Articolo 1

(Modifiche all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e alla Tabella 1)

Il provvedimento in esame modifica, in alcune parti, l'articolo 9, nonché l'annessa tabella 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), che ha istituito il contributo unificato di iscrizione a ruolo dei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge, che modifica il comma 3 del citato articolo 9 della legge n. 488 del 1999, introduce alcune variazioni nelle modalità applicative del contributo, ampliando le fattispecie per le quali, in relazione all'aumento di valore della domanda, vengono previsti pagamenti integrativi. A tale modifica la RT associa un aumento del gettito pari a circa 15 mln di euro su base annua.

Al riguardo, si segnala che la RT non fornisce le ipotesi sulle quali è basata l'indicata quantificazione di maggior gettito, limitandosi ad asserire che si tratta di una stima prudenziale. Sul punto, sarebbe opportuno che il Governo esplicitasse nel dettaglio gli elementi che consentono di pervenire a una stima dei casi di aumento di valore della domanda. Appare, inoltre, necessaria una precisazione da parte del Governo circa il carattere permanente o meno della stima di maggior gettito associata al comma in esame: ciò in quanto, come verrà evidenziato di seguito nelle osservazioni generali sulla RT, gli effetti finanziari di carattere oneroso del provvedimento trovano compensazione nelle norme che producono, secondo le valutazioni governative, maggior gettito, quale appunto quella in esame.

Non sono, invece, ricondotti effetti finanziari al successivo comma 2, che reca una specificazione in termini di prenotazione di debito nei confronti della parte obbligata al risarcimento del danno, da recuperarsi successivamente dalla parte civile.

Il comma 3 contiene una modifica del comma 5 della legge in discorso, relativo ai contributi (e ai relativi pagamenti integrativi) applicabili per i processi esecutivi immobiliari o mobiliari, che secondo la relazione al disegno di legge rappresenta la mera correzione di un errore materiale incorso nella stesura della legge originaria e di fatto va coordinata con la previsione di cui al comma 1 precedentemente illustrata; il comma 4 introduce un nuovo capoverso *5-bis*, il quale prevede che, in caso di omesso o insufficiente pagamento del contributo, il funzionario addetto all'ufficio giudiziario dovrà procedere alla riscossione mediante ruolo con addebito degli interessi legali in caso di mancato pagamento entro un mese. In relazione a tale comma, la RT fornisce una stima approssimativa delle spese connesse all'invito al pagamento e all'eventuale riscossione coattiva, quantificandole in circa 0,5 mln di euro annui.

Al riguardo, si segnala che la RT fornisce unicamente una stima sintetica (516.459,90 euro, presumibilmente in ragione di anno) dei maggiori oneri connessi con la previsione del nuovo capoverso *5-bis*, con riferimento alle spese connesse all'invito al pagamento dell'importo integrativo dovuto e alle spese in caso di riscossione coattiva, senza che sia indicato alcun riferimento a dati che permettano un riscontro. Non viene, inoltre, fornita alcuna specificazione in merito all'andamento dell'onere stesso relativamente agli esercizi finanziari successivi al 2002. Occorrerebbe, pertanto, che il Governo fornisca un chiarimento al riguardo.

Il successivo comma 5 amplia la casistica dei procedimenti esenti dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, ricomprendendovi anche i procedimenti in materia tavolare, i procedimenti cautelari attivati in corso di causa ed i procedimenti di regolamento di competenza e di giurisdizione.

Al riguardo, si segnala che, poiché la RT non quantifica alcun onere relativamente al comma in esame, sarebbe opportuno che il Governo fornisca chiarimenti circa le considerazioni in base alle quali ritiene che la modifica in esso

contenuta non determini riflessi di natura finanziaria. Ad un primo esame sembrerebbe infatti che l'ampliamento oggettivo del suddetto tipo di esenzione possa generare una contrazione del gettito da contributo unificato.

Il comma 6 provvede a modificare il vigente comma 11 dell'articolo 9 della citata legge n. 488 del 1999; in particolare, per i procedimenti già iscritti a ruolo alla data del 1° marzo 2002, in luogo della previsione della possibilità del pagamento in ragione del 50% di quanto previsto dalla tabella 1 allegata all'articolo in esame, si istituisce una graduazione del pagamento suddetto in ragione delle diverse date di iscrizione in ruolo. Nella nuova formulazione di tale comma è stata anche inserita l'esenzione del contributo unificato per tutti i procedimenti rimessi o assunti in decisione, anche se rimessi sul ruolo successivamente alla data di entrata in vigore della legge, nonché per quelli iscritti a ruolo anteriormente al 1° gennaio 1992.

La RT afferma che le modifiche apportate al comma 11 dell'articolo 9 della citata legge n. 488 del 1999 non producono effetti negativi sull'ammontare del gettito, bensì determinano un suo incremento legato alla previsione dell'obbligatorietà del versamento del contributo unificato. Tale incremento non viene considerato nella stima degli effetti finanziari del provvedimento: manca peraltro nella RT stessa ogni riscontro analitico che permetta di pervenire a una stima di maggior gettito. Al riguardo, sul piano dell'incertezza degli effetti, occorre segnalare che, oltre alla graduazione temporale dei pagamenti in termini di percentuale di pagamento del contributo, la norma introduce, come già evidenziato, l'esenzione dal pagamento del contributo per vari procedimenti (tra cui tutti quelli iscritti in ruolo prima del 1° gennaio 1992).

In relazione a ciò, pur essendo presumibile una compensazione tra l'effetto positivo associato all'obbligatorietà (sia pure con graduazione delle percentuali) del pagamento del contributo nelle fattispecie indicate e l'effetto negativo derivante dalle nuove esenzioni, sarebbe auspicabile un chiarimento del Governo sulla

portata finanziaria di entrambe le modifiche, ai fini di verificare la neutralità della disposizione nel suo complesso.

I successivi commi 7, 8, 9, 10 e 11 provvedono a modificare la tabella 1 allegata alla citata legge n. 488 del 1999; nello specifico, si modificano sia gli importi dei contributi dovuti che le tipologie di atti riconducibili alle diverse classi di identificazione del contributo stesso. Al riguardo, si rinvia alle considerazioni generali sulla RT di cui al seguito.

Articolo 2

(Modifiche alla legge 24 marzo 2001, n. 89)

L'articolo 2 contiene una modifica della legge 24 marzo 2001, n. 89, in materia di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (cd. legge Pinto); in particolare, si prevede l'esenzione dal pagamento del contributo unificato per i procedimenti in materia di equa riparazione.

Per quanto riguarda le modifiche apportate alla citata legge, la RT evidenzia che per l'anno in corso la variazione finanziaria derivante dall'applicazione dell'esenzione del contributo unificato si quantifica in un minor gettito complessivo pari ad euro 1.084.559,49; tale valore nasce dalla considerazione tanto del flusso annuo di ricorsi (pari a circa 4.000 ricorsi) quanto delle istanze di risarcimento ed indennizzo pendenti presso la Corte di Strasburgo (pari a circa 10.000 istanze).

Sembrerebbe evincersi pertanto - ma tale circostanza non è precisata esplicitamente nella RT - che la differenza tra gli oneri annui a regime (consistenti in un minor gettito pari a euro 309.874,14) e l'onere stimato per il primo anno possa essere riferita allo "smaltimento" delle pratiche pendenti, da effettuarsi appunto nel primo anno di applicazione.

Al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo fornisse i dati relativi al minor gettito relativo agli anni successivi al 2002, confermando che l'andata a regime dell'onere si verifica già nel 2003. Tale circostanza assume rilievo dal punto di vista finanziario, anche in considerazione della notevole discrepanza tra l'onere a regime e quello stimato per il 2002.

Articolo 3

(Modifiche all'articolo 71 delle norme di attuazione del codice di procedura civile)

L'articolo 3, nel modificare l'articolo 71 delle norme di attuazione del codice di procedura civile, opera un coordinamento della normativa vigente con le novelle contenute nel presente disegno di legge.

Non si hanno osservazioni al riguardo.

Articolo 4

(Norma transitoria)

Infine l'articolo 4 reca la disciplina transitoria per i procedimenti iscritti a ruolo dal 1° marzo 2002 e per quelli già iscritti alla predetta data.

Anche su tale disposizione non si hanno osservazioni.

Osservazioni generali sulla RT

La relazione tecnica allegata al presente disegno di legge evidenzia, quale risultante delle diverse modifiche (alcune di segno positivo, altre di segno negativo) introdotte alla legislazione vigente, una sostanziale equivalenza di gettito per

l'erario. L'effetto netto di tali modifiche, sulla base delle valutazioni contenute nella RT, è infatti quello di un modesto aumento del gettito (pari a circa 120.000 euro). Si veda al riguardo la tabella riepilogativa degli effetti finanziari, allegata alla presente nota di lettura.

In particolare, l'analisi svolta dalla RT parte dalla quantificazione di cui alla precedente RT allegata all'articolo 9 della legge n. 488 del 1999, con il quale è stato istituito il contributo unificato; nel quantificare gli effetti finanziari della nuova normativa, essa prevedeva maggiori entrate per il 2000, che avrebbe dovuto essere il primo anno di applicazione della normativa stessa, pari a 68.688.767,58 euro e minori introiti per i successivi anni 2001, 2002 e 2003 nella misura rispettivamente pari a 29 milioni, 56 milioni e 77 milioni di euro. Sia il maggior introito previsto per il 2000, sia l'onere stimato per gli anni successivi rappresentavano in realtà l'effetto netto delle maggiori entrate derivanti dall'istituzione del nuovo contributo e le minori entrate conseguenti alla contestuale abolizione dell'imposta di bollo relativamente agli atti giudiziari in questione.

Al riguardo, si sottolinea che la RT allegata al decreto-legge in esame si limita invece a fornire stime di gettito annuo a legislazione vigente e un ricalcolo del gettito stesso per effetto delle modifiche introdotte, ma non contiene indicazioni sull'andamento nel tempo del gettito e soprattutto non fornisce alcuna valutazione circa le minori entrate associate all'abolizione dell'imposta di bollo contestuale all'entrata in vigore del nuovo contributo. Sotto questo aspetto può essere utile rammentare che l'effettiva entrata in vigore della precedente normativa è avvenuta soltanto il 1° marzo scorso, allo scadere dell'ultima di una serie di proroghe che hanno fatto slittare l'entrata in vigore della disciplina a suo tempo recata dalla legge finanziaria per il 2000 (da ultimo l'articolo 9, comma 22, della legge finanziaria per il 2002 aveva ulteriormente prorogato l'entrata in vigore del provvedimento dal 1° gennaio 2002 al 1° marzo 2002).

Un'ulteriore osservazione riguarda la metodologia utilizzata per la quantificazione del maggior gettito associato al provvedimento in esame, cioè al differenziale rispetto al gettito a legislazione vigente, ricalcolato per tener conto dei dati aggiornati forniti dal Ministero della giustizia. Tale differenziale viene stimato pari a circa euro 1.722.900,22 partendo dalla determinazione del gettito attuale derivante dall'applicazione della normativa vigente: dai dati rilevati dall'amministrazione della Giustizia tale introito risulta quantificabile in 300.173.013,06 euro. A causa delle modifiche apportate con il provvedimento in esame, che, in estrema sintesi, esprimono variazioni in termini di ricollocamento delle diverse tipologie di procedura nell'ambito delle differenti classi di contributo, si ha una nuova quantificazione di gettito pari a euro 301.895.913,28, al lordo del maggior gettito associato ai pagamenti integrativi di cui all'articolo 1, comma 1.

A quest'ultima stima si giunge attraverso la quantificazione degli effetti delle diverse modificazioni di cui ai commi 7, 9, 10 e 11 dell'articolo 1, che non è supportata, però, dall'esplicitazione in RT di dati e riferimenti che permettano di verificare la stima di maggior introito. Sulla base, infatti, della metodologia di quantificazione adottata nella RT, l'effettiva portata "al margine" delle innovazioni normative recate con il provvedimento può essere ricostruita soltanto per differenza rispetto alle stime di gettito *ex post* ed *ex ante*, mentre manca - con riguardo alla nuova classificazione degli atti giudiziari - una stima puntuale degli effetti sul gettito.

Appare, inoltre, opportuno che il Governo fornisca un'integrazione dei dati contenuti nella RT con riferimento agli esercizi successivi al 2002, quanto meno per quelli ricompresi nel bilancio triennale 2002-2004. Ciò soprattutto in relazione agli eventuali risvolti negativi sul gettito negli esercizi successivi al primo anno di applicazione, evidenziati a suo tempo nella precedente relazione tecnica e al fatto che, come è noto, per effetto di successive proroghe, l'effettiva entrata in vigore

del contributo unificato è avvenuta solo nell'esercizio in corso, che rappresenta quindi l'anno di partenza per la quantificazione.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sarebbe pertanto opportuno acquisire dal Governo ulteriori elementi informativi che permettano di verificare le quantificazioni esposte e, in definitiva, la neutralità finanziaria del provvedimento rispetto alla legislazione vigente.

SENATO DELLA REPUBBLICA - Servizio del bilancio - Ufficio per la verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

| EFFETTI FINANZIARI ANNUI DEL PROVVEDIMENTO | | |
|--|----------------|-------------|
| Fonte: Relazione tecnica (dati in €) | | |
| | | |
| | | |
| Gettito a seguito modifiche di cui | | |
| art. 1, commi 7-9-10-11 | 286.402.206,30 | A |
| | | |
| Pagamenti integrativi | | |
| art. 1, comma 1 | 15.493.706,97 | B |
| | | |
| Spese notifica pagamenti integrativi | | |
| art.1, comma 4 | - 516.456,90 | C |
| | | |
| Graduazione contributo unificato | | |
| art. 1, comma 6 | 0 | D |
| | | |
| Modifiche alla "legge Pinto" | - 1.084.559,49 | E |
| | | |
| Totale gettito dopo il decreto-legge | 300.294.896,88 | F=A+B+C+D+E |
| | | |
| Gettito a legislazione vigente | 300.173.013,06 | G |
| | | |
| Differenza | 121.883,82 | F - G |
| | | |
| Maggior gettito | 1.722.900,21 | H=A+B-G |
| Oneri da coprire | - 1.601.016,39 | I=C+E |
| | | |
| Sopravvenienze di gettito | 121.883,82 | H - I |