

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante: "Attuazione dell'articolo
60 della legge 18 giugno 2009, n. 69,
in materia di mediazione
finalizzata alla conciliazione delle
controversie civili e commerciali"
(Atto del Governo n. 150)**

Novembre 2009
n. 58



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

| | |
|---|-----------|
| PREMESSA | 1 |
| Capo II Del procedimento di mediazione..... | 2 |
| <i>Articolo 5 (Condizione di procedibilità e altri rapporti con il processo).....</i> | <i>2</i> |
| <i>Articolo 13 (Spese processuali).....</i> | <i>7</i> |
| Capo III Organismi di conciliazione..... | 8 |
| <i>Articolo 17 (Regime fiscale. Indennità).....</i> | <i>11</i> |
| Capo IV Disposizioni in materia fiscale e informativa | 15 |
| <i>Articolo 20 (Credito d'imposta).....</i> | <i>15</i> |

PREMESSA

Il presente atto regola, in via generale, il nuovo istituto della mediazione ossia l'attività svolta da un soggetto imparziale, rappresentato da un organismo di conciliazione che può avere natura pubblica o privata, che assiste due o più parti nella ricerca di un accordo amichevole e/o nella proposta di una soluzione della controversia.

La mediazione, che consta di una procedura rapida in quanto si conclude entro quattro mesi, è finalizzata al raggiungimento della conciliazione, che rappresenta l'atto finale dell'attività di ricerca della soluzione della controversia tra le parti.

Nel presente lavoro si prenderanno in considerazione solamente gli articoli per i quali è stata predisposta la relazione tecnica o che sono suscettibili di generare variazioni di natura finanziaria esprimibili in termini di minor gettito o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Capo II
Del procedimento di mediazione

Articolo 5

(Condizione di procedibilità e altri rapporti con il processo)

Nell'articolo in esame si regolano i rapporti tra il procedimento di mediazione e l'eventuale processo civile relativo alla stessa controversia su cui si è svolta o deve svolgersi la mediazione.

In particolare quest'ultima viene configurata come condizione di procedibilità¹ per una serie specifica di controversie al fine di garantire, così come si legge in relazione illustrativa, il buon accoglimento della nuova disciplina che ha come finalità quella di imprimere una diminuzione nel numero dei casi di ricorso alla giurisdizione ordinaria (senza peraltro precluderne l'accesso) nonché di contribuire alla diffusione della cultura della risoluzione alternativa delle controversie.

Nella determinazione delle materie rispetto alle quali la mediazione è condizione di procedibilità sono stati tenuti presenti due criteri guida: sono state prescelte le controversie nelle quali il rapporto tra le parti è destinato a prolungarsi nel tempo e le cause che, oltre a presentare la caratteristica citata, conoscono una diffusione di massa e sono alla base di gran parte del contenzioso in atto².

¹ Al riguardo la Corte Costituzionale con diverse sentenze ha definito il meccanismo della condizione di procedibilità come la misura che, senza impedire o limitare oltremodo l'accesso alla giurisdizione, si limita a differirne l'esperimento, imponendo alle parti oneri obiettivamente non gravosi e volti anzi a dare soddisfazione alle loro pretese in termini più celeri e meno dispendiosi (Corte Cost. 13/07/2000, n. 276, Corte cost. 4/03/1992 n. 82 e Corte Cost. 19/12/2006, n. 436).

² Nello specifico le controversie per le quali sarà necessario esperire, prima del giudizio ordinario, la procedura di mediazione sono le seguenti: condominio, diritti reali, divisioni e successioni ereditarie, patti

Sono poi previsti casi di controversie il cui svolgimento non è precluso dalla mediazione.

Viene inoltre equiparata l'istanza di mediazione alla domanda giudiziale ai fini della decorrenza dei termini di prescrizione e dell'impedimento della decadenza; per tale ultimo aspetto è specificato che la domanda di mediazione impedisce la decadenza una sola volta.

Infine si estende l'applicabilità delle disposizioni in materia di mediazione anche ai procedimenti promossi davanti agli arbitri, al fine di incentivarne il ricorso.

La RT evidenzia che il tentativo di conciliazione può essere esperito sia durante il corso di un procedimento ordinario, nel qual caso le parti della controversia hanno già provveduto al versamento del contributo unificato per le spese degli atti giudiziari³, sia nella fase antecedente quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

In tal ultimo caso si ha un'ipotesi di minor gettito, dovuta al mancato ricorso al procedimento ordinario, da ascrivere ai casi di accordo tra le parti che vengono stimati in circa 200.000 unità l'anno, ossia pari al 20% del numero complessivo di cause soggette a condizione di procedibilità; nel merito occorre evidenziare che la RT (così come esplicitato a commento del successivo articolo 20 relativo al credito d'imposta) utilizza dati tratti dalle stime fornite dal Ministero della Giustizia nelle quali risulta che il numero delle

di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e da diffamazione a mezzo stampa, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

³ Si rammenta che dal 1° marzo 2002 è entrato in vigore il "contributo unificato di iscrizione a ruolo", che ha sostituito tutte le altre imposte versate per i procedimenti penali, civili e amministrativi; in particolare sono state eliminate le imposte di bollo, la tassa di iscrizione a ruolo, i diritti di cancelleria nonché i diritti di chiamata in causa dell'ufficiale giudiziario.

controversie civili e commerciali, per le quali è possibile prevedere la mediazione obbligatoria, è pari a circa 1 milione l'anno.

Considerando un importo medio del contributo unificato pari ad euro 70,00 la RT stima in circa 14mln di euro⁴ all'anno il minor gettito dovuto al mancato incasso del citato contributo unificato.

La copertura di tale minor gettito viene demandata al successivo articolo 13, concernente le spese processuali.

Al riguardo si evidenzia che la RT, pur utilizzando le stime ufficiali presentate dal citato ministero della Giustizia, non riferisce i criteri che sottendono alla stima del numero di casi, fatti pari a circa 200.000 unità, per i quali si addivene ad accordo tra le parti, così come non evidenzia i criteri che conducono a stimare il numero complessivo di cause soggette a condizione di procedibilità, rilevante ai fini della stima del successivo articolo 17 e quantificato in circa 1mln di procedimenti.

In particolare, pur riconoscendo la novità dell'istituto, sarebbe opportuno agganciare la quantificazione del minor gettito relativo ai casi di accordo tra le parti ad elementi oggettivi che ne circoscrivano il grado di aleatorietà⁵.

Occorrerebbe inoltre un chiarimento in merito ai possibili riflessi finanziari che potrebbe avere l'estensione delle disposizioni in argomento anche ai procedimenti davanti agli arbitri.

Ulteriore aspetto da chiarire riguarda la definizione dell'importo medio del contributo unificato, fatto pari a 70,00 euro a procedimento,

⁴ Così dato: $200.000 * 70,00 \text{ euro} = 14 \text{mln di euro}$.

⁵ Nello specifico si sarebbero potuti utilizzare i dati sulle conciliazioni ad oggi effettuate dalle camere arbitrali italiane in materia di risoluzione delle controversie commerciali.

che con la nuova disciplina non sarebbe più dovuto in virtù della scelta della procedura di mediazione.

Nello specifico si rammenta che la tabella allegata alla legge n. 488 del 1999 e successive modificazioni, riporta l'ammontare del contributo unificato differenziato per scaglioni, il quale va da un minimo di 62 euro (per i processi di valore superiore ad euro 1.033 e fino ad euro 5.165), fino ad un massimo di euro 930 (per i processi di valore superiore ad euro 516.457)⁶ e che per alcuni procedimenti, quali quelli in materia di locazione, comodato, occupazione senza titolo e di impugnazione di delibere condominiali (casistiche tutte contemplate dalla nuova disciplina della mediazione), il contributo dovuto è pari a 103,3 euro.

Pertanto, vista l'obbligatorietà della mediazione per alcune tipologie di controversie e la possibilità di esperire questa nuova procedura anche in via facoltativa per altre tipologie di procedimenti, nonché l'irrilevanza dell'importo del valore del processo ai fini dell'esperimento della mediazione, risulta difficile, senza ulteriori specificazioni, poter valutare congruo il valore medio (pari ai citati 70,00 euro) indicato nella RT, che si pone di poco superiore al valore minimo del contributo unificato dovuto per i processi di valore che vanno da 1.033 euro a 5.165 euro.

⁶ Per ogni grado di giudizio dei procedimenti giurisdizionali civili ed amministrativi, fermo quanto disposto dall'articolo 8, comma 4, per l'esercizio in sede penale, il contributo unificato di iscrizione a ruolo è dovuto nei seguenti importi:

- a) nulla è dovuto per i processi di valore inferiore a euro 1.033;
- b) euro 62 per i processi di valore superiore a euro 1.033 e fino a euro 5.165;
- c) euro 155 per i processi di valore superiore a euro 5.165 e fino a euro 25.823;
- d) euro 310 per i processi di valore superiore a euro 25.823 e fino a euro 51.646;
- e) euro 414 per i processi di valore superiore a euro 51.646 e fino a euro 258.228;
- f) euro 672 per i processi di valore superiore a euro 258.228 e fino a euro 516.457;
- g) euro 930 per i processi di valore superiore a euro 516.457.

Con riferimento a tale ultima considerazione occorre anche sottolineare che è la relazione illustrativa stessa, argomentando peraltro su un argomento differente (contenuto nell'articolo 17, concernente il regime fiscale e le indennità) ma comunque attinente a quanto in discorso, ad evidenziare che la mediazione è "resa obbligatoria in un numero elevato di ipotesi e per controversie di valore spesso molto alto"⁷.

Va da sé che qualora si modificassero le stime delle due variabili qui indicate, la perdita di gettito potrebbe essere di importo superiore rispetto a quanto indicato in RT; si chiedono pertanto chiarimenti al Governo.

Un'ultima osservazione sul presente articolo riguarda la mancata presa in considerazione, da parte della RT, degli risparmi di spesa che potrebbero derivare dalla normativa in esame in termini di minori procedimenti giurisdizionali civili. Un deflazionamento dello *stock* di processi, con i conseguenti effetti in termini di minore spesa per l'amministrazione della giustizia, potrebbe verificarsi in tutte le ipotesi in cui l'esperimento della procedura di mediazione concluda la controversia tra le parti escludendo il ricorso al processo. Vi potrebbe essere inoltre un effetto di disincentivo legato alla previsione della mediazione come condizione di procedibilità rispetto al processo civile (si ricorda che la procedura di mediazione è comunque onerosa per le parti).

⁷ Si veda al riguardo la relazione illustrativa relativa al citato articolo 17.

Articolo 13
(Spese processuali)

Il presente articolo definisce il meccanismo di incentivo alla mediazione legato alle spese del processo eventualmente instaurato dopo l'insuccesso della mediazione stessa.

Nel dettaglio si disciplina il caso di mancata accettazione della proposta di mediazione e di successivo ricorso al giudizio davanti al tribunale; in caso di coincidenza del contenuto della sentenza del giudice con quello della precedente proposta di mediazione, la parte che ha rifiutato la proposta, se vittoriosa, non potrà ripetere le spese sostenute, sarà condannata al rimborso di quelle sostenute dalla controparte e sarà soggetta al pagamento di una somma di denaro a titolo di sanzione pecuniaria processuale in misura corrispondente all'entità del contributo unificato dovuto per la tipologia di causa.

Quest'ultima somma, che al contributo unificato è solo parametrata, è versata all'entrata del bilancio dello Stato.

E' previsto anche il caso in cui il giudice, di fronte a gravi ed eccezionali ragioni, possa escludere la ripetizione totale o parziale delle spese inerenti il procedimento di mediazione.

La RT evidenzia che tale disposizione comporta un maggior gettito che potrebbe attestarsi intorno ai 17 mln di euro all'anno qualora il giudice, nell'ipotesi prudenzialmente stimata del 40% dei casi, definisca il processo con provvedimento corrispondente interamente al contenuto della proposta di accordo formulata dal mediatore.

Tale maggior gettito andrebbe a compensare gli effetti finanziari negativi, pari ai citati 14mln di euro e quantificati nel precedente articolo 5.

Al riguardo la RT nulla dice circa le modalità con le quali si è giunti a stimare in 17mln di euro il recupero di gettito; infatti non evidenzia su quale base dati si debba calcolare il 40%, né il valore medio di recupero delle spese processuali che si otterrebbero mediante tale disposizione.

Pertanto la mancata indicazione di ogni variabile di riferimento rende impossibile la verifica della stima di maggior gettito posta a copertura della norma recata dal precedente articolo 5 del provvedimento in esame.

Sarebbero pertanto utili chiarimenti ed approfondimenti da parte del Governo.

Capo III

Organismi di conciliazione

Articolo 16

(Organismi di conciliazione e registro. Albo dei formatori)

Il comma 1 abilita gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza, a costituire organismi per la gestione del procedimento di mediazione. Tali organismi devono essere iscritti nel registro.

La RT fa presente che tutte le spese per il funzionamento degli organismi di conciliazione presso enti pubblici o privati sono a carico dei rispettivi bilanci e sostanzialmente "autofinanziate" con il pagamento delle indennità ordinariamente poste a carico delle parti.

Al riguardo, si rileva che, al fine di garantire l'assenza di oneri ulteriori a carico degli enti pubblici rispetto ai corrispettivi incassati per l'attività di conciliazione, andrebbero previste modalità di determinazione delle tariffe e di gestione dei costi (con riduzione di quelli fissi) atti a garantire l'effettivo "autofinanziamento" dell'attività di mediazione.

Il comma 2 demanda a decreti ministeriali la disciplina della formazione e gestione del registro, l'istituzione di sezioni separate e la determinazione delle indennità spettanti agli organismi.

Il comma 3 pone a carico dei predetti organismi l'obbligo di depositare presso il Ministero della giustizia il proprio regolamento di procedura e ne individua alcuni elementi obbligatori.

Le norme, non analizzate dalla **RT**, non rilevano per quanto di competenza.

Il comma 4 demanda al Ministero della giustizia e, per la parte di sua competenza, al MSE la vigilanza sul registro. L'istituzione e la tenuta del registro avvengono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già esistenti presso il Ministero della giustizia e il MSE.

La RT si limita a confermare la possibilità di espletare i relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

Al riguardo, ribadito che la previsione di nuovi compiti per una pubblica amministrazione senza la puntuale individuazione e copertura dei relativi oneri è in linea di massima una prassi incoerente con la normativa contabile, occorrerebbe che il Governo chiarisse come le nuove funzioni siano effettivamente espletabili con le risorse finanziarie disponibili, senza la necessità di future ulteriori appostazioni.

Il comma 5 prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia, con decreto ministeriale, dell'albo dei formatori per la mediazione. Il decreto stabilisce altresì, fra l'altro, i criteri per lo svolgimento dell'attività di formazione.

La RT non analizza il comma.

Al riguardo, si ribadisce anche in questo caso l'osservazione di cui al precedente comma 4.

Articolo 17
(Regime fiscale. Indennità)

L'articolo in questione disciplina il regime fiscale del procedimento di mediazione nonché stabilisce, in via generale, le modalità di definizione delle indennità dovute al mediatore.

In particolare è previsto che tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi alla mediazione sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni altra tassa; per quanto attiene invece l'imposta di registro l'esenzione è parziale, in quanto il verbale di accordo è esente da essa entro il limite di valore di 51.646 euro.

Invece per la definizione dell'ammontare delle indennità da corrispondere agli organismi di mediazione la disposizione fa rinvio alla normativa secondaria; in via temporanea tuttavia si applicano i parametri attualmente previsti per la conciliazione societaria⁸.

A detta normativa secondaria si demanda anche il compito di determinare i criteri per l'approvazione delle tabelle presentate dagli organismi privati, le maggiorazioni o le eventuali riduzioni; per quanto concerne le maggiorazioni il decreto in esame prevede per esse un tetto massimo, fissato al 25% dell'indennità, al fine di evitare eccessivi aumenti nelle tariffe di mediazione.

Inoltre, per i casi in cui la mediazione è obbligatoria, le parti in possesso delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sono esonerate dal pagamento dell'indennità a condizione che

⁸ Per quanto concerne i criteri e gli importi delle indennità di conciliazione societaria si fa rinvio al D.Lgs. n. 5 del 2003 e al connesso decreto di attuazione D.M. n. 223 del 2004.

depositino una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante il possesso dei requisiti.

Con riferimento a ciò il Ministero della giustizia, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, provvede al monitoraggio delle mediazioni al fine di determinare le indennità spettanti agli organismi pubblici di conciliazione in modo da coprire anche il costo dell'attività prestata in favore dei soggetti aventi diritto all'esonero; si prevede inoltre che dette indennità siano rideterminate nel loro ammontare ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

Infine, il comma 8 provvede alla copertura degli oneri recati dalle disposizioni in materia di esenzione dalle imposte di bollo e di registro, quantificati in 11,7 mln di euro a decorrere dall'anno 2010, mediante corrispondente riduzione della quota delle risorse del Fondo unico giustizia destinata al Ministero della giustizia (ai sensi dell'articolo 2, comma 7, lettera b), del decreto-legge n. 143 del 2008), che a tal fine resta acquisita all'entrata del bilancio dello Stato.

La RT evidenzia che ritiene irrisoria la perdita di gettito imputabile all'imposta di registro, in quanto già l'attuale legislazione prevede diversi casi di agevolazioni similari a quella ora proposta; per quanto attiene invece l'imposta di bollo la quantificazione si basa sul citato numero di 1 mln di potenziali controversie civili e commerciali annue, che potrebbero rientrare nelle nuove disposizioni della mediazione obbligatoria.

Da tale numero la RT elimina la platea di circa 200.000 procedimenti che a legislazione vigente possono usufruire dell'esenzione dall'imposta di bollo, in quanto riconducibili essenzialmente al gratuito patrocinio, e quindi stima il minor gettito annuo pari a circa 11,7 mln di euro, derivante dal prodotto di circa 800.000 procedimenti per 14,62 euro di bollo a procedimento.

Al riguardo si evidenzia che la RT non quantifica la perdita di gettito ascrivibile all'esonero dell'imposta di registro entro il citato limite di valore dell'atto di 51.646 euro, limitandosi a sottolinearne l'irrisorio ammontare; si evidenzia che nel merito sarebbe opportuno acquisire dati più specifici che consentano di verificarne l'effettiva irrilevanza finanziaria.

Con riferimento invece alla quantificazione del minor gettito a titolo di imposta di bollo, la RT sembra dare per presupposto che ogni atto da sottoporre a bollo sia composto di un unico foglio (per foglio si intendono 4 facciate) escludendo a priori che ci possano essere atti che possano superare le quattro facciate; si rammenta che in tali casi, a legislazione vigente, l'importo dell'imposta di bollo sarebbe potuto esser superiore in quanto essa si commisura al numero di fogli presentati (pertanto in caso di atti con più di quattro fogli, l'imposta di bollo potrà esser doppia o anche tripla).

In tale ottica occorre quindi evidenziare che la quantificazione proposta sembra essere non prudentiale.

Ulteriore aspetto concerne il patrocinio a spese dello Stato nei casi di soggetti che versino in condizioni di necessità e che siano sottoposti al procedimento di mediazione obbligatoria.

Ad una prima analisi sembra doversi concludere che per i soli organismi pubblici di conciliazione (ai sensi del comma 6 dell'articolo in discorso) vi sia la possibilità per il Ministero della giustizia di tenere conto nella determinazione delle indennità spettanti del costo dell'attività prestata a favore dei soggetti aventi diritto all'esonero; per tali enti si avrebbe pertanto una sorta di redistribuzione dei costi al fine di garantire la mediazione anche ai soggetti non abbienti.

Tuttavia ci si domanda se tale procedimento valga anche per i soggetti privati che esercitino attività di mediazione o se per questi ultimi, in caso di mediazione per parti non abbienti, debba intervenire lo Stato per il pagamento delle indennità.

La norma sembra tacere su questo aspetto, che potrebbe determinare un maggior onere a carico del bilancio dello Stato.

Ulteriore questione concernente l'ammontare delle indennità si riscontra nel combinato disposto della norma in esame e dell'articolo 8, il quale prevede che in caso di necessità di conoscenze tecniche specifiche l'organismo di mediazione potrà avvalersi di esperti iscritti negli albi presso i tribunali.

La relazione illustrativa fa esplicito riferimento al fatto che l'indennità complessivamente dovuta dalle parti all'organismo di mediazione deve restare nei limiti massimi previsti (contenuti nell'articolo 17, comma 3 in esame), mentre nell'ipotesi dell'esperto vi sarà un distinto compenso aggiuntivo.

Questo ultimo aspetto, pertanto, suggerisce la necessità di chiarire su quali soggetti potrà gravare l'onere finanziario connesso a tali compensi aggiuntivi, proprio con riferimento a coloro che godranno del patrocinio gratuito.

Sarebbe pertanto opportuno che il Governo fornisse degli approfondimenti in merito.

In ordine ai profili di copertura, si segnala che la modalità prescelta, alla luce della natura dei proventi che affluiscono al Fondo in questione (somme sequestrate, sanzioni amministrative, attività non riscosse o reclamate in relazione a procedimenti civili di cognizione ecc.), appare caratterizzata da un certo grado di aleatorietà, che potrebbe determinarne, *ex post*, l'insufficienza rispetto agli oneri correlati al presente articolo. Tale profilo problematico appare vieppiù rilevante considerando che a valere sulla quota utilizzabile del Fondo unico giustizia (si ripete che si tratta di una quota non inferiore ad 1/3 del totale, una quota analoga è di spettanza del Ministero dell'interno, mentre la parte restante viene versata all'entrata del bilancio dello Stato) sono già finanziati interventi per il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, interventi che potrebbero essere pregiudicati a causa della nuova finalizzazione delle risorse in questione.

Capo IV

Disposizioni in materia fiscale e informativa

Articolo 20

(Credito d'imposta)

L'articolo in questione prevede che alle parti che corrispondono l'indennità di mediazione agli organismi preposti sia riconosciuto un

credito d'imposta commisurato all'indennità stessa pagata e comunque fino a concorrenza di euro 500, determinato mediante decreto del Ministro della giustizia che, entro il 30 aprile di ciascun anno, dovrà determinare le risorse a valere sulla quota del "Fondo unico giustizia" assegnata al Ministero della giustizia.

Tale fondo sarà destinato alla copertura delle minori entrate derivanti dalla concessione del credito d'imposta in argomento e relativo alle mediazioni conclusesi nell'anno precedente.

Il medesimo decreto provvederà ad individuare il credito d'imposta effettivamente spettante in relazione all'importo di ciascuna mediazione ed in misura proporzionale alle risorse stanziare, che comunque dovranno tener conto del limite di importo di 500 euro di cui sopra.

Provvederà il Ministero della giustizia a comunicare all'interessato l'importo del credito d'imposta spettante e trasmetterà in via telematica all'Agenzia delle entrate l'elenco dei beneficiari ed i relativi importi a ciascuno comunicati.

Detto credito d'imposta dovrà esser indicato nella dichiarazione dei redditi ed è utilizzabile, a decorrere dalla data di ricevimento della comunicazione, in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997; nel caso delle persone fisiche non titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo il credito d'imposta andrà in diminuzione delle imposte sui redditi.

Detto credito non dà luogo a rimborso e non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, né del valore della produzione netta ai fini dell'IRAP e non rileva ai fini del

rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del TUIR n. 917 del 1986.

Infine è previsto che a fini di copertura finanziaria delle minori entrate derivanti dalla concessione del credito d'imposta in argomento il Ministero della giustizia provvede annualmente al versamento dell'importo corrispondente all'ammontare delle risorse destinate ai crediti d'imposta sulla contabilità speciale n. 1778 "Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio".

La RT, utilizzando le citate stime fornite dal Ministero della giustizia, quantifica una spesa media del procedimento di mediazione pari a 100 euro per ciascuna delle parti interessate alla controversia.

Considera inoltre, come già evidenziato, che la quota del 20% dei procedimenti che sarebbero interessati dalla mediazione obbligatoria sia riconducibile all'opera di conciliatori prestata in forma gratuita; depurando pertanto l'ammontare di 1mln di procedimenti giudiziari della quota del 20%, definisce una platea di mediazioni beneficiarie del credito d'imposta in esame pari a circa 800.000 unità (l'80% di 1 mln di procedimenti).

A tale potenziale ammontare di mediazioni applica una spesa media di procedimento di 200 euro (presupponendo quindi la richiesta del credito d'imposta da parte di due parti) ed ottiene un ammontare di credito di imposta pari a circa 160 mln di euro annui a decorrere dal 2011.

La stima si riferisce all'ipotesi di riconoscimento dell'agevolazione per l'intera spesa sostenuta dalle parti, fermo

restando il limite relativo all'importo massimo recato dalla norma e pari ai citati 500 euro.

Specifica inoltre che nel caso l'ammontare delle risorse destinato a copertura del credito d'imposta in argomento sia inferiore alla suddetta stima, l'ammontare del credito stesso sarà rideterminato e rappresenterà un limite entro il quale sarà concessa l'agevolazione fruibile prevalentemente in sede di compensazione.

Ai fini della copertura finanziaria delle minori entrate derivanti dal presente articolo il Ministero della giustizia provvede annualmente al versamento dell'importo nella citata contabilità speciale n. 1778 "Agenzia delle entrate - fondi di bilancio".

Al riguardo diversi sono i punti di perplessità; in primo luogo occorre evidenziare che la quantificazione dell'ammontare del credito d'imposta riconosciuto a vantaggio degli utilizzatori della mediazione obbligatoria è del tutto sganciata da ogni variabile di riferimento, a parte l'ammontare massimo di credito riconoscibile a ciascuna parte pari ai citati 500 euro, in quanto ogni anno il Ministero, in ragione dei procedimenti occorsi nell'anno precedente, destina un non precisato ammontare di risorse a valere sul Fondo unico di giustizia.

Tale aspetto conferisce indubbiamente aleatorietà a ogni ipotesi di stima dell'onere che il Ministero della giustizia dovrà fronteggiare mediante il versamento dell'importo corrispondente alla contabilità speciale, rendendo impossibile procedere ad una verifica di congruità.

In particolare la stima presentata in RT, che quantifica in circa 160 mln di euro il minor gettito a titolo di credito d'imposta, non sembra impiantata su criteri di prudenza.

Infatti, se da un lato considera tutti i potenziali procedimenti di mediazione obbligatoria, ovvero circa 800.000 casi (nel merito si ribadiscono però le perplessità evidenziate in sede di analisi del precedente articolo 5 circa la mancanza di criteri che consentano di verificarne il numero globale), dall'altro individua come spesa media del procedimento di mediazione l'importo di 100 euro per ciascuna delle due parti della controversia.

Con riferimento a questo ultimo punto occorre evidenziare che le tariffe contenute nel decreto legislativo n. 5 del 2003 e nel connesso decreto di attuazione (D.M. n. 223 del 2004) sono ripartite per scaglioni e che l'importo di 100 euro per ciascuna parte coinvolta nella controversia è riferibile ai procedimenti di più basso ammontare (fino a 5.000 euro di valore della lite).

A ciò si aggiunga che la RT sembra considerare, in modo discutibile, che le parti coinvolte nei procedimenti di mediazione siano solo due, senza considerare che vi sono procedimenti (valga come caso, tra tutti, quello delle successioni ereditarie) in cui le parti contendenti possono essere più di due.

Tali considerazioni inducono quindi a ritenere poco condivisibile la stima di massima di 160 mln di euro, in relazione alla quale peraltro non sembra che la norma identifichi un tetto massimo di spesa. La RT fa invece cenno all'ipotesi in cui l'ammontare di risorse destinato a copertura del provvedimento in esame sia inferiore alla citata quantificazione, stabilendo che in tal caso si procede alla rideterminazione dell'ammontare di credito di imposta, ma di ciò non vi è evidenza nel testo normativo.

In assenza di un tetto di spesa, una stima prudentiale (non conoscendo le risorse di cui potrà disporre il Ministero della giustizia) si sarebbe dovuta attestare sul valore massimo di credito d'imposta riconoscibile a ciascuna parte, pari a 500 euro.

In tal caso l'onere annuo salirebbe, mantenendo ferme le altre condizioni, fino a una cifra pari a circa 800 mln.⁹

D'altro canto, il condizionamento della fruizione del credito d'imposta alle risorse di copertura annualmente disponibili potrebbe rendere di fatto aleatoria l'entità dell'agevolazione fiscale in questione, che, mirando allo smaltimento dei procedimenti giudiziari, vede nella concessione del credito d'imposta una sorta di ristoro economico alla procedura di mediazione sembrerebbe poter risultare più costosa del procedimento ordinario¹⁰.

La questione appare di particolare rilievo alla luce dell'ammontare dell'onere, quantificato dalla stessa RT in 160 mln di euro annui, e delle risorse del Fondo unico che nel 2009 sono state destinate al Ministero della giustizia, pari a circa 121 mln di euro (quindi inferiori all'onere ipotizzato, senza considerare le altre finalizzazioni di tali somme e la possibile sottostima dell'onere), fra l'altro già interamente utilizzate.

Un ulteriore punto riguarda le modalità di fruizione di detto credito d'imposta, che per le persone fisiche sarà da indicare in dichiarazione dei redditi, a differenza dei soggetti titolari di partita IVA, che potranno utilizzare la compensazione ai sensi dell'articolo 17

⁹ Dato da: 1 mln *80%*1.000= 800 mln di euro.

¹⁰ Nello specifico basti considerare che per i processi di valore superiore ad euro 516.457 il contributo unico è pari a 930 euro, mentre per la mediazione il costo per i processi di valore superiore ad euro 500.000 va da 4.000 euro in su, procedendo per scaglioni fino ad arrivare, per i procedimenti di importo superiore a 5 mln di euro, ad una spesa per ciascuna parte di 10.000 euro.

del citato D.Lgs. n. 241 del 1997; nello specifico, sarebbe necessario tenere in debito conto l'andamento di cassa in termini di saldo ed acconto almeno per i primi due anni (in quanto se ne può ipotizzare una sorta di compensazione negli anni successivi); infatti gli sfasamenti temporali tra il momento in cui le parti hanno pagato l'indennità e quello del recupero del credito d'imposta sono rilevanti ai fini della determinazione delle risorse che il Ministero della giustizia deve destinare annualmente a copertura del maggior onere.

Infine si sottolinea che il Ministero della giustizia e l'Agenzia delle entrate saranno coinvolti nella gestione ed organizzazione dei dati concernenti le richieste di credito d'imposta nonché nel controllo del loro legittimo utilizzo sia in sede di dichiarazione che in sede di compensazione finanziaria mediante modello unico di versamento.

Ciò induce a ritenere che tali attività possano avere conseguenze in termini di maggiori oneri amministrativi nonché in termini di possibile contenzioso con i contribuenti, ai quali la RT non fa alcun riferimento.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>