

Relazione del Prof. Bruno Cucchi, ordinario di Diritto Tributario dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

L'ISCRIZIONE A RUOLO E LA RISCOSSIONE COATTIVA DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE.

Dispone l'art. 206 dal nuovo codice della strada, titolato "Riscossione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie":

“Se il pagamento non e' effettuato nei termini previsti dagli articoli 202 e 204, salvo quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, la riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria e' regolata dall'art. 27 della stessa legge 24 novembre 1981, n. 689.

I ruoli per i titoli esecutivi, i cui proventi spettano allo Stato, sono predisposti dal prefetto competente per territorio della commessa violazione. Se i proventi spettano ad ente diverso, i ruoli sono predisposti dalle amministrazioni da cui dipende l'organo accertatore.

I ruoli di cui al comma 2 sono trasmessi dal prefetto o dall'ente all'intendente di finanza competente, il quale da' incarico all'esattore il ruolo per la riscossione in unica soluzione.”.

La violazione delle norme previste dal nuovo codice della strada, è sanzionata in via amministrativa pecuniaria, o attraverso un provvedimento direttamente emesso dal Prefetto, l'ordinanza-ingiunzione, o mediante un più articolato procedimento che, nel realizzarsi di determinate condizioni, attribuisce al verbale di accertamento dell'infrazione, il valore di titolo per l'iscrizione a ruolo della sanzione, e per poter quindi procedere alla riscossione coattiva degli importi.

In particolare, una volta contestata la violazione, il trasgressore, ha la facoltà di adempiere al pagamento nel termine di sessanta giorni in misura pari al minimo edittale (art. 202 c.d.s.).

Alternativamente può ricorrere al Prefetto (art. 203 c.d.s.), il quale, emetterà ordinanza-ingiunzione rilevando la responsabilità del ricorrente; diversamente, ovvero ritenendo infondato l'addebito archiverà gli atti.

Alle ipotesi in cui il trasgressore non abbia proceduto nel termine dei sessanta giorni al c.d. pagamento in misura ridotta, né abbia proposto nello stesso termine ricorso al Prefetto, consegue che il verbale di accertamento non opposto, costituisca titolo per l'iscrizione a ruolo dell'importo pari alla metà del massimo della sanzione e per le spese del procedimento.

L'opposizione all'iscrizione a ruolo si propone a pena di inammissibilità nel termine di trenta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, come disposto dagli artt. 22 e 23 L. 24 novembre 1981, n. 689, e si introduce con ricorso al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione, al quale deve essere allegata la cartella di pagamento relativa all'iscrizione relativa all'iscrizione a ruolo impugnata.

In sede di impugnazione della cartella esattoriale, il trasgressore ricorre contro all'iscrizione a ruolo della sanzione, ovvero ne contesta la legittimità dell'imposizione. In tale ipotesi legittimato passivo, e naturale destinatario dell'atto di impugnazione è pertanto l'ente impositore cui il ricorso ed il pedissequo decreto, dovrà essere notificato, a cura della cancelleria. Il concessionario è "parte del giudizio, in quanto soggetto che aziona la pretesa in via esecutiva e quindi quando oggetto della controversia sia l'impugnazione di atti a lui direttamente riferibili, o in altre parole, quando sia contestata la validità o la regolarità degli atti esecutivi, ovvero l'esercizio della procedura fiscale.

Ne consegue che il concessionario, non possa essere ritenuto parte del giudizio, quando il ricorrente muova eccezioni esclusivamente in ordine al merito del giudizio di opposizione, in quanto unicamente portatore dei diritti ed interessi legittimi derivanti dal rapporto di concessione. Tale presupposto, giustifica anche la *ratio* dell'art. 22, per cui il giudice ordinario possa disporre la sospensione dell'esecutività dell'atto di esercizio della pretesa pecuniaria.

Infatti, qualora l'opposizione si rivolgesse verso gli atti posti in essere dal concessionario durante l'attività di riscossione, ricadrebbe inevitabilmente nel contesto delle limitazioni previste dalla normativa speciale in materia di riscossione delle imposte.

La sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 23, L. 24/11/1981 n. 689, dispone invece in ordine alla legittimità dell'atto impositivo impugnato incidendo sulla conferma, sulla

modifica o sull'estinzione del diritto dell'ente impositore, a nulla rilevando in ordine agli atti scaturenti dall'attività di riscossione, e come tali rientranti nella disciplina fiscale.

La sospensione ex art. 22, L. 689/81

L'art. 22, ultimo comma, dispone che l'opposizione non sospende l'esecuzione del procedimento, tuttavia, la sospensione può essere concessa, con ordinanza non impugnabile solo qualora ricorrano "gravi motivi" che coincidano con il pregiudizio di carattere prettamente economico-patrimoniale che al ricorrente potrebbe derivare dal pagamento degli importi pretesi.

Si ritiene che la sospensione non possa essere concessa ex officio, ma solo su istanza di parte che illustri la gravità dei motivi giustificanti la richiesta. Il provvedimento può essere pronunciato "*inaudita altera parte*" senza contraddittorio delle parti, con fissazione di apposita udienza per la comparizione delle parti.

E' indubbio che l'annullamento del ruolo o la sospensione dell'efficacia esecutiva dell'atto impugnato, incideranno sulla perseguibilità della riscossione, nonostante il Concessionario non sia parte del processo, rendendo illegittimi e nulli gli atti di riscossione compiuti successivamente al provvedimento sospensivo.

Le espropriazioni ingiunzionali.

L'art. 2 del r.d. 14 aprile 1910 n. 639 recita: " Il procedimento di coazione comincia con la ingiunzione, la quale consiste nell'ordine, emesso dal competente ufficio dell'ente creditore, di pagare entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi, la somma dovuta."

La norma definisce espressamente l'ingiunzione, come un ordine, una intimazione di pagamento della somma dovuta, e ciò ha imposto la precedente analisi relativamente alla natura giuridica di tale atto, tesa a verificare se si tratti di titolo esecutivo o di precetto, o in alternativa ipotesi di un atto che assuma in sé, come ad esempio la cartella di pagamento, entrambe le prerogative.

Tuttavia è bene precisare che l'ingiunzione in oggetto non può trovare connotazione esclusivamente quale atto processuale, ma inserendosi nel particolare rapporto tributario che si realizza tra ente impositore e soggetto titolare del diritto a riscuotere non può non essere considerata alla stregua di atto legittimante l'esecuzione coattiva tributaria.

E' pertanto necessario distinguere quando trattasi di ente sanzionatorio prefettizio o comunale. Nella prima ipotesi, il mancato adempimento dell'importo sanzionato comporta l'iscrizione a ruolo del carico, e quindi l'instaurazione della procedura coattiva regolata dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602, instaurata attualmente dal concessionario c.d. del decreto 112/99, mentre successivamente al 30 settembre 2006, ed in base alle disposizioni della recente Legge finanziaria che va a riformare il sistema e l'affidamento della riscossione, dalla istituenda Riscossione s.p.a.. Nel secondo caso, appare doveroso soffermarsi, sempre in dipendenza di ciò, sul disposto dell' art. 2 sexies della legge 22 novembre 2002 n. 265, che recita testualmente che " I comuni ed i concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446, di seguito denominati "concessionari" procedono alla riscossione coattiva delle somme risultanti dall'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910 n. 639 secondo le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602, in quanto compatibili. "

Dal dettato, il concessionario, iscritto all'albo di cui all'art. 53, quindi soggetto diverso da Riscossione s.p.a., si assume legittimato a procedere esecutivamente per la riscossione delle somme "risultanti dall'ingiunzione", utilizzando la procedura del r.d. 14 aprile 1910 n. 639, ai sensi della recente Finanziaria, che, non dimentichiamo, non ha derogato la norma del citato art. 2 sexies della legge 22 novembre 2002 n. 265, che deve ritenersi ad oggi operante.

In altre parole l'adozione delle procedure di riscossione delle sanzioni amministrative, varieranno a seconda del soggetto affidatario del relativo servizio, ed a seconda di quale sia l'ente sanzionatore.

Quindi riepilogando: a) ente impositore prefettizio: affidamento fino al 30 settembre 2006 al concessionario del Servizio nazionale della riscossione e successivamente a Riscossione s.p.a. che procederà secondo le norme del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602. Analogamente tale sistema si riproporrà qualora l'ente locale affidi la riscossione delle proprie entrate, e quindi delle sanzioni amministrative a Riscossione s.p.a..

B) Diversamente qualora l'ente locale gestisca la riscossione delle sanzioni "in house", o attraverso una c.d. società mista o ancora mediante un concessionario, entrambi iscritti

all'albo di cui all'art. 53, sarà possibile per tali soggetti utilizzare la procedura del r.d. 14 aprile 1910 n. 639, ai sensi della recente Finanziaria, che, non dimentichiamo, non ha derogato la norma del citato art. 2 sexies della legge 22 novembre 2002 n. 265, che deve ritenersi ad oggi operante, lasciando al momento, salvo auspicato intervento legislativo chiarificatore, nitevole incertezza in merito all'adozione dello strumento procedurale.

In conclusione a questa breve analisi, un sintetico richiamo al termine prescrittivo del diritto alla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie. A tal proposito l'art. 209 dispone che: “La prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice e' regolata dall'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689.”

La norma ha trovato interpretazione giurisprudenziale di legittimità (*Corte di Cassazione, sez. I civ. , sentenza del 23 novembre 2004, n. 22111*) che ha precisato che, ai sensi dell'art. 28, L. 689/1981, il termine di prescrizione delle sanzioni pecuniarie amministrative è quinquennale e decorre dalla data di accertamento della violazione. Qualora tale termine sia decorso, il giudice adito in sede di opposizione avverso l'ingiunzione, nel dichiarare l'intervenuta prescrizione, deve anche disporre l'annullamento del provvedimento sanzionatorio. Il provvedimento d'irrogazione della sanzione pecuniaria e d'intimazione del pagamento della relativa somma ha efficacia interruttiva del termine quinquennale di prescrizione non già per la sua mera formazione e sottoscrizione, ma solo se ed al momento in cui esso sia stato notificato o comunque portato a conoscenza del debitore, manifestandogli la volontà del creditore di conseguire l'adempimento, e così sia riconducibile fra gli atti contemplati dall'art. 2943, c. 4. cod. civ.)

