

## DAL RUOLO ALL'INGIUNZIONE FISCALE

### Di Fabio PICCIONI

Per analizzare lo stato dell'arte della materia, si deve procedere alla cognizione preliminare del quadro normativo di riferimento.

Innanzitutto, sebbene facilmente preventivabile, si osserva che *in extremis*, a due mesi dalla scadenza, il termine finale, già fissato al 31/12/2012, è stato **rinviaato al 30/6/2013**.

Due sono i binari della riforma.

#### *LA NAZIONALIZZAZIONE DEL SERVIZIO DELLA RISCOSSIONE*

La questione affonda le radici nella **L. 2/12/2005 n. 248, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 203/2005, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria**:

#### *Art. 3. Disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione.*

*1. A decorrere dal 1° ottobre 2006, è soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione e le funzioni relative alla riscossione nazionale sono attribuite all'Agenzia delle entrate, che le esercita mediante la società di cui al comma 2, sulla quale svolge attività di coordinamento, attraverso la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da assumere nello stesso consiglio.*

*2. Per l'immediato avvio delle attività occorrenti al conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1 ed al fine di un sollecito riordino della disciplina delle funzioni relative alla riscossione nazionale, volto ad adeguarne i contenuti al medesimo obiettivo, l'Agenzia delle entrate e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) procedono, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla costituzione della «Riscossione S.p.a.», con un capitale*

*iniziale di 150 milioni di euro, di cui il 51 per cento versato dall'Agenzia delle entrate ed il 49 per cento versato dall'INPS.*

*4. La Riscossione S.p.a., anche avvalendosi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di personale dell'Agenzia delle entrate e dell'I.N.P.S. ed anche attraverso altre società per azioni, partecipate ai sensi del comma 7:*

*a) effettua l'attività di riscossione mediante ruolo, con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II del D.P.R. 602/1973, nonché l'attività di cui all'articolo 4 D.Lgs. 237/1997.*

*7. La Riscossione S.p.a., previa formulazione di apposita proposta diretta alle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione, può acquistare una quota non inferiore al 51 per cento del capitale sociale di tali società ovvero il ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta dell'attività di riscossione, a condizione che il cedente, a sua volta, acquisti una partecipazione al capitale sociale della stessa Riscossione S.p.a.; il rapporto proporzionale tra i prezzi di acquisto determina le percentuali del capitale sociale della Riscossione S.p.a. da assegnare ai soggetti cedenti, ferma restando la partecipazione dell'Agenzia delle entrate e dell'INPS, nelle medesime proporzioni previste nell'atto costitutivo, in misura non inferiore al 51 per cento. Decorsi ventiquattro mesi dall'acquisto, le azioni della Riscossione S.p.a. così trasferite ai predetti soci privati possono essere alienate a terzi, con diritto di prelazione a favore dei soci pubblici.*

*24. Fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale alla Riscossione S.p.a., ai sensi del comma 7, o contestualmente alla stessa, le aziende concessionarie possono trasferire ad altre società il ramo d'azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonché a quelle di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. In questo caso:*

*a) fino al 31 dicembre 2010 ed in mancanza di diversa determinazione degli stessi enti, le predette attività sono gestite dalle società cessionarie del predetto ramo d'azienda, se queste ultime possiedono i requisiti per l'iscrizione all'albo di cui al medesimo articolo 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, in presenza dei quali tale iscrizione avviene di diritto;*

*b) la riscossione coattiva delle entrate di spettanza dei predetti enti è effettuata con la procedura indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, salvo che per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento, per i quali il rapporto con l'ente locale è regolato dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e si procede nei confronti dei soggetti iscritti a ruolo sulla base delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, applicabili alle citate entrate ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Ai fini e per gli effetti dell'articolo 19, comma 2, lettera d) del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, le società cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali possono richiedere i dati e le notizie relative ai beni dei contribuenti iscritti nei ruoli in carico alle stesse all'Ente locale, che a tal fine può accedere al sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze.*

*25. Fino al 31 dicembre 2010, in mancanza di trasferimento effettuato ai sensi del comma 24 e di diversa determinazione dell'ente creditore, le attività di cui allo stesso comma 24 sono gestite dalla Riscossione S.p.a. o dalle società dalla stessa partecipate ai sensi del comma 7, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica. Fino alla stessa data possono essere prorogati i contratti in corso tra gli enti locali e le società iscritte all'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.*

Dapprima, la **L. 26/2/2011 n. 10**, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 225/2010, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, ha

*Art. 1 Proroghe non onerose di termini in scadenza*

*1. È fissato al 31 marzo 2011 il termine di scadenza dei termini e dei regimi giuridici indicati nella tabella I allegata con scadenza in data anteriore al 15 marzo 2011.*

Successivamente, con **D.P.C.M. 25/3/2011**, *Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero per i beni e le attività culturali*

*Art. 1*

*1. I termini di cui alla tabella I allegata al presente decreto, di cui forma parte integrante, sono prorogati, per le motivazioni in essa riportate, al 31 dicembre 2011.*

Ancora, la **L. 22/12/2011 n. 214**, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 201/2011, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* ha stabilito che

*Art. 10 Regime premiale per favorire la trasparenza*

*13-novies. I termini previsti dall' articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, come da ultimo modificati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 marzo 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 31 marzo 2011, recante l'ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'economia e delle finanze, sono prorogati al 31 dicembre 2012.*

Infine, il **D.L. 10/10/2012 n. 174**, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, ha previsto che

*Art. 9 Disposizioni in materia di verifica degli equilibri di bilancio degli enti locali, di modifiche della disciplina IPT, di IMU, di riscossione delle entrate, di cinque per mille*

*4. i termini di cui ... all'articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono stabiliti al 30 giugno 2013.*

Da tale data, la società, rinominata Equitalia s.p.a., acquistato il capitale azionario delle società private concessionarie del servizio di riscossione per ambiti territoriali, resterà l'unico soggetto giuridico pubblico autorizzato a procedere alla riscossione delle entrate tramite ruolo.

#### *IL (TANTO AGOGNATO) DISIMPEGNO DI EQUITALIA*

L'inaspettata rivoluzione copernicana recata dalla riforma dell'estate 2011, ha introdotto una variante che, escludendo Equitalia da ogni possibilità di affidamento nella riscossione delle entrate comunali, reca, da un lato, l'impossibilità di agire in via esecutiva tramite ruolo e, dall'altro, la contestuale necessità di riesumare la vecchia procedura per ingiunzione fiscale, di cui al secolare R.D. 639/1910.

In sintesi, lo scenario normativo di riferimento.

La **L. 12/7/2011 n. 106, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 70/2011, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia**, ha previsto che

#### *Art. 7*

##### *Semplificazione fiscale*

*2. ... sono introdotte le seguenti disposizioni:  
gg-ter) a decorrere dal 1 gennaio 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell'art. 3, comma 7, D.L. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla L. 248/2005, cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate*

Successivamente, la **L. 22/12/2011 n. 214**, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 201/2011, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, ha rinviato il tutto

*Art. 10*

*Regime premiale per favorire la trasparenza*

**13-octies.** All'art. 7, comma 2, lettera gg-ter), del D.L. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. 106/2011, le parole: «a decorrere dal 1° gennaio 2012» sono sostituite dalle seguenti: «**a decorrere dal 31 dicembre 2012**».

Infine, con il citato intervento dell'ultima ora, il **D.L. 10/10/2012 n. 174**, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, ha previsto che

*Art. 9*

*Disposizioni in materia di verifica degli equilibri di bilancio degli enti locali, di modifiche della disciplina IPT, di IMU, di riscossione delle entrate, di cinque per mille*

**4. In attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo sub statale, e per favorirne la realizzazione, i termini di cui all'art. 7, comma 2, lettera gg-ter), del D.L. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. 106/2011, ... sono stabiliti al 30 giugno 2013. Fino a tale data è fatto divieto di procedere a nuovi affidamenti delle attività di gestione e riscossione delle entrate e sono prorogati, alle medesime condizioni, anche patrimoniali, i contratti in corso.**

Ad oggi, quindi - sempre che il decreto da ultimo citato venga convertito in legge - l'inizio del nuovo sistema operativo, che segna la fine del metodo di riscossione in essere, coincide con l'ultimo giorno di giugno dell'anno prossimo, fino a quando Equitalia rimarrà in Comune.

Restano, tuttavia, invariate tutte le perplessità derivanti dalla riforma, che si auspica possano essere *medio tempore* oggetto di attenta e meditata valutazione.

Innanzitutto, ci si deve domandare la portata precettiva della locuzione secondo la quale Equitalia e società partecipate “cessano di effettuare”.

Se, da un lato, si potrebbe ritenere che il (nuovo) riferimento al 30/6/2013 coincida con la data di consegna del ruolo - secondo le scansioni temporali descritte dal D.M. 3/9/1999 n. 321, *Regolamento recante norme per la determinazione del contenuto del ruolo e dei tempi, procedure e modalità della sua formazione e consegna, da emanare ai sensi degli articoli 4 e 10 del D.Lgs. 46/1999* - di talché, per i ruoli consegnati in data antecedente (salvo eventuali provvedimenti di discarico), Equitalia avrebbe l'obbligo di continuare a svolgere l'attività esecutiva; dall'altro, stando all'interpretazione ermeneutico-letterale del lemma “cessano”, si potrebbe argomentare che dal 1/7/2013 sarebbe fatto obbligo a Equitalia di interrompere e abbandonare lo svolgimento di qualsiasi attività, in quanto *functus est munere suo*.

Per ovvi motivi di praticità, si ritiene di poter argomentare che la previsione, nel porre il solo divieto di continuare a lavorare ruoli consegnati in data successiva al 30/6/2013, permetta a Equitalia a portare a termine il lavoro già iniziato.

D'altronde, è proprio per consentire “il riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo sub statale”, che il legislatore ha nuovamente differito di ulteriori 6 mesi l'entrata in vigore della riforma.

\* \* \*

A Equitalia sarà interdetta ogni attività di “accertamento”, “liquidazione” e “riscossione”, sia spontanea che coattiva, in riferimento alla globalità delle entrate, ivi comprese quelle derivanti da sanzioni amministrative non pagate.

Gli enti creditori destinatari della disposizione risultano *ex lege* solo i “comuni e le società da essi partecipate”; conseguenza, ne è che Equitalia continuerà a svolgere, mediante ruolo, attività sia per le province che per le regioni.

Per quanto attiene alle sanzioni del codice della strada, quindi, avremo che, se le violazioni sono accertate da organi di polizia stradale statali o provinciali, o dal personale degli uffici viabilità delle regioni, si procederà alla riscossione tramite ruolo; se, invece, sono accertate dalla polizia municipale tutto cambia.

Infatti, il citato art. 7 c. 2 stabilisce che

*gg-quater) a decorrere dalla data di cui alla lettera gg-ter), i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie:*

*1) sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare;*

Conseguenza ne è che laddove, ai sensi dell'art. 142 c. 12-bis C.d.S., si debba fare a mezzo dei proventi sanzionatori tra accertatore comunale e ente proprietario della strada extra-comunale, si dovrebbe procedere, in relazione alla medesima violazione, ad attivare entrambe le procedure esecutive: da un lato, il ruolo e, dall'altro, l'ingiunzione fiscale, con una riscossione coattiva a doppia velocità

Sotto il profilo operativo, l'art. 7 c. 2 prevede che

*gg-quinquies) in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a euro duemila ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, le azioni cautelari ed esecutive sono precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo;*

Secondo la disposizione normativa, il vincolo del doppio sollecito deve essere evaso mediante "posta ordinaria"; resta che, per non vanificare il lavoro e vedersi eccepire la mancata attivazione dell'atto prodromico all'esecuzione - in grado di inficiarne la legittimità - il comune debba, in qualche modo, fornire prova dell'avvenuta ricezione del plico.

\* \* \*

La (nuova) gestione di tutte le attività di accertamento, liquidazione e riscossione resta disciplinata dal **D.Lgs. 15/12/1997 n. 446, Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali.**

## Art. 52

*Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni*

1. *Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.*

5. *I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:*

*a) l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;*

*b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:*

*1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1;*

*2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;*

*3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all' articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;*

*4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.*

*c) l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;*

*d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione.*

In altre parole, tre sono le forme di gestione.

- La gestione diretta o in forma associata (obbligatoria, attraverso convenzione o unione, per i comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti), richiederebbe ad ogni organo di polizia amministrativa di trasformare le sanzioni non pagate nei termini, in ingiunzione fiscale. Accanto alle difficoltà derivanti dalla formazione, notificazione e

rendicontazione dei verbali, si aggiungerebbero quelle dovute alla sede espropriativa, dovendo ogni comune istituire e gestire un'organizzazione amministrativa ed operativa illusoriamente in grado di realizzare la pretesa economica vantata dall'Amministrazione su tutto il territorio nazionale.

- L'affidamento *in house providing*, mediante convenzione in favore di una società a partecipazione interamente pubblica, sembra costituire la strada privilegiata.
- L'affidamento a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica, ove il ricorso all'*in house* non sia ritenuto percorribile.

Il tutto, senza tralasciare la questione dei costi, anche alla luce della sentenza 3413/12 del Consiglio di Stato che ha negato la possibilità di applicare all'ingiunzione fiscale lo stesso meccanismo previsto per Equitalia (aggio addebitato al contribuente parzialmente o totalmente). Con la conseguenza, paradossale, che i costi della riscossione coattiva, anziché ricadere sul singolo contribuente moroso, verrebbero di fatto spalmati sui contribuenti che pagano regolarmente.

\* \* \*

Come detto, dall'1 luglio 2013, l'unico veicolo di aggressione del patrimonio del debitore nella fase esecutiva del procedimento sanzionatorio, resta - previo ritorno al passato - l'ingiunzione fiscale, ai sensi del **R.D. 14/4/1910 n. 639, Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato**, emanato in virtù della delega contenuta nell'art. 9 L. 24/12/1908 n. 797

*Art. 1.*

*I sistemi di procedura coattiva, attualmente in vigore nelle diverse regioni del Regno, per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, del Fondo per il culto, del Fondo di religione e beneficenza di Roma, degli Economati generali e dei sub-economati dei benefici vacanti (sia per le entrate economici, sia per quelle degli enti ecclesiastici dipendenti, quando essi si trovino effettivamente e direttamente amministrati dagli Economati e sub-economati predetti), delle Province, dei Comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza sono abrogati e sostituiti dalle disposizioni della presente legge, le quali sono applicabili anche ai proventi del Demanio pubblico e dei pubblici servizi esercitati dallo Stato e dagli enti sopra menzionati.*

*Art. 2.*

*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 ingiunzione è vidimata e resa esecutoria dal pretore nella cui giurisdizione risiede l'ufficio che la emette, qualunque sia la somma dovuta; ed è **notificata**, nella forma delle citazioni, da un ufficiale giudiziario addetto alla pretura o da un usciere addetto all'Ufficio di conciliazione.*

*L'ufficiale giudiziario o l'usciere dell'Ufficio di conciliazione deve restituire all'Ufficio emittente l'originale ingiunzione, munita del certificato di eseguita notificazione.*

*Per la intimazione ai debitori d'ignoto domicilio, residenza o dimora, o residenti all'estero, sono applicabili le norme stabilite dalla procedura civile per le citazioni.*

*Per la effettuata notificazione è corrisposta all'ufficiale giudiziario o all'usciere del conciliatore la metà dei diritti spettanti, giusta la tariffa vigente, agli ufficiali giudiziari delle preture.*

Sotto il profilo sostanziale, l'ingiunzione fiscale costituisce un atto amministrativo complesso, che cumula in sé la duplice natura del titolo esecutivo, unilateralmente formato dalla P.A. nell'esercizio del suo potere di autoaccertamento e autotutela, e del preceppo (art. 480 c.p.c.), quale atto prodromico all'inizio dell'esecuzione coattiva.

La procedura presuppone che il credito sia certo, liquido ed esigibile, oltre che quantificato sulla base di parametri obiettivi e predeterminati. Per quel che qui rileva, il verbale di accertamento di una violazione e l'ordinanza-ingiunzione, recanti l'indicazione della somma dovuta *ex lege*, consentono senza dubbio l'attivazione dello strumento esecutivo.

\* \* \*

La procedura tramite ruolo, più volte oggetto di massici interventi di modifica, risulta ormai compiutamente regolamentata in ogni aspetto: dalla formazione, fino al termine delle operazioni attivate successivamente al controllo della comunicazione di inesigibilità.

Al contrario, la procedura tramite ingiunzione fiscale resta priva di specifica regolamentazione, salvo quelle antiche disposizioni contenute nel R.D. 639/1910, che finisce col determinare situazioni di incertezza operativa talvolta insuperabili.

Sembra, allora, corretto cogliere quell'opportunità segnalata da autorevole dottrina (Ancillotti), a tenore della quale ogni comune può procedere a sfruttare la propria autonomia normativa regolamentare e, “arpionando” l'art. 52 D.Lgs. 446/97, creare la propria disciplina procedurale di riscossione tramite ingiunzione. La norma

citata, infatti, riconosce in pieno la autonomia finanziaria normativa comunale e, a parte pochi vincoli, autorizza il comune ad autodeterminarsi; fino ad arrivare a inserire una “norma calamita” che richiami come applicabili all’ingiunzione fiscale, tutte le disposizioni già previste per il ruolo.

\* \* \*

Il Codice della strada prevede

*Art. 206.*

*Riscossione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie.*

*1. Se il pagamento non è 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 pecunaria è regolata dall'art. 27 della stessa legge 24 novembre 1981, n. 689.*

A sua volta, la L. 689/81 stabilisce che

*Art. 27*  
*Esecuzione forzata*

*Salvo quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 22, decorso inutilmente il termine fissato per il pagamento, l'autorità che ha emesso l'ordinanza-  
ingiunzione procede alla riscossione delle somme dovute in base alle norme  
previste per l'esazione delle imposte dirette, trasmettendo il ruolo all'intendenza di  
finanza che lo dà in carico all'esattore per la riscossione in unica soluzione, senza  
l'obbligo del non riscosso come riscosso.*

*E' competente l'intendenza di finanza del luogo ove ha sede l'autorità che ha  
emesso l'ordinanza-  
ingiunzione.*

*Gli esattori, dopo aver trattenuto l'aggio nella misura ridotta del 50 per cento  
rispetto a quella ordinaria e comunque non superiore al 2 per cento delle somme  
riscosse, effettuano il versamento delle somme medesime ai destinatari dei  
proventi.*

*Le regioni possono avvalersi anche delle procedure previste per la riscossione  
delle proprie entrate.*

*Se la somma è dovuta in virtù di una sentenza o di un decreto penale di condanna  
ai sensi dell'art. 24, si procede alla riscossione con l'osservanza delle norme sul  
recupero delle spese processuali.*

*Salvo quanto previsto nell'art. 26, in caso di ritardo nel pagamento la somma  
dovuta è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere da quello in cui  
la sanzione è divenuta esigibile e fino a quello in cui il ruolo è trasmesso  
all'esattore. La maggiorazione assorbe gli interessi eventualmente previsti dalle  
disposizioni vigenti.*

*Le disposizioni relative alla competenza dell'esattore si applicano fino alla riforma  
del sistema di riscossione delle imposte dirette.*

Ancora, il regolamento del Codice della Strada, prevede che:

*Art. 389.*

*Ricevibilità ed effetti dei pagamenti.*

1. *Il pagamento effettuato in misura inferiore rispetto a quanto previsto dal codice, non ha valore quale pagamento ai fini dell'estinzione dell'obbligazione.*
2. *Nei casi di cui al comma 1 la somma versata è tenuta in acconto per la completa estinzione dell'obbligazione conseguente al verbale divenuto titolo esecutivo, e la somma da iscrivere a ruolo è pari alla differenza tra quella dovuta a norma dell'articolo 203, comma 3, del codice, e l'acconto fornito.*
3. *L'eventuale pagamento, oltre sessanta giorni dalla contestazione o notificazione, ma prima della formazione del ruolo, è pari alla somma dovuta a norma dell'articolo 203, comma 3, del codice, oltre alle spese del procedimento e non dà luogo all'emissione del ruolo stesso. In tal caso deve essere rilasciata quietanza analoga a quella di cui all'articolo 387. La somma riscossa fa parte dei proventi di cui all'articolo 206 del codice, unitamente a quelli riscossi a mezzo dei ruoli di cui all'articolo 27 della legge 24 novembre 1981, n. 689.*

Orbene, stante l'espresso riferimento letterale soltanto al ruolo, resta da domandarsi se le due previsioni citate, risultino estensibili, a far data dal 1/7/2013, anche alla procedura mediante ingiunzione fiscale.

In merito si reputa di richiamare quell'interpretazione fornita dal Giudice delle leggi, che sposta ogni ragionamento sul criterio di determinazione della sanzione da corrispondere in caso di mancato pagamento.

\* \* \*

Se come detto, la definizione di ingiunzione fiscale è rimasta ad oggi invariata, alcune disposizioni speciali del R.D. 639/1910 sono state rivisitate.

*Art. 3.*

*Avverso l'ingiunzione prevista dal comma 2 si può proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è disciplinata dall'articolo 32 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.*

Il **D.Lgs. 1/9/2011 n. 150**, *Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*, stabilisce che

*Art. 32*

*Dell'opposizione a procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici*

1. *Le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'articolo 3 del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, sono regolate dal rito ordinario di cognizione.*

2. *È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.*

3. *L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.*

*Art. 1*  
*Definizioni*

1. *Ai fini del presente decreto si intende per:*

*a) Rito ordinario di cognizione: il procedimento regolato dalle norme del titolo I e del titolo III del libro secondo del codice di procedura civile;*

Così stanti le cose, sembrerebbe, *prima facie*, che gli istituti dell'opposizione all'esecuzione (di cui all'art. 615 c.p.c.) e dell'opposizione agli atti esecutivi (di cui all'art. 617 c.p.c.), non risultino applicabili contro l'ingiunzione, in quanto si trovano collocati nel libro terzo del codice di rito.

Si osserva, tuttavia, che sia l'art. 3 R.D. 639/1910, che l'art. 32 D.Lgs. 150/2011, fanno espresso riferimento esclusivamente all'opposizione all'“ingiunzione”, e non anche all'“esecuzione”.

Si deve, peraltro, ricordare che per quel che qui rileva, l'ingiunzione non accerta alcun credito, ma viene utilizzata come strumento per la riscossione coattiva di una sanzione già definita, nell'*an* e nel *quantum*, derivante da altro e preesistente provvedimento che costituisce autonomo titolo esecutivo sostanziale (verbale e ordinanza-ingiunzione ritualmente notificati). Ne deriva che la stessa resta suscettibile di impugnazione esclusivamente per vizi propri e non anche per motivi attinenti a fatti e momenti anteriori alla formazione del titolo esecutivo, in quanto deducibili solo in sede di impugnazione dell'atto presupposto.

Il rito ordinario di cognizione prospettato dal (nuovo) art. 3 R.D. 639/1910, invece, concerne un giudizio a cognizione piena che consente all'ingiunto di opporre anche, per la prima volta (si pensi al caso della mancata notifica del provvedimento sanzionatorio, che non ha consentito, a suo tempo, di proporre ricorso), vizi del titolo esecutivo che lamenti essere a lui estraneo, chiedendo al giudice (riprendo il merito dell'intera azione amministrativa) di accertare e verificare la sussistenza, fondatezza e consistenza della pretesa creditoria.

In conclusione, come osservato da autorevole dottrina (Maini), mentre per opporsi all'ingiunzione, lo strumento è quello previsto dalla legislazione speciale; per opporsi all'esecuzione dell'ingiunzione, le regole restano quelle ordinarie previste dal codice di rito.

Si osservi, infine, come la disciplina recata dagli artt. 6 - concernente opposizione ad ordinanza-ingiunzione - e 7 - concernente opposizione al verbale di accertamento di violazione al codice della strada - D.Lgs. 150/2011, sia stata ricondotta nel più snello rito del lavoro.

Conseguenza ne è che l'opposizione al verbale o all'ordinanza-ingiunzione, si introduce con ricorso ai sensi dell'art. 414 c.p.c., mentre l'opposizione all'ingiunzione con atto di citazione, ai sensi degli artt. 163 e seguenti c.p.c.

### **Conclusioni.**

Come noto, l'importo delle sanzioni derivanti dalle violazioni al codice della strada, è stato aumentato - secondo il meccanismo previsto dall'art. 195 c. 3, ai sensi del quale *La misura delle sanzioni amministrative pecuniarie è aggiornata ogni due anni in misura pari all'intera variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (media nazionale) verificatasi nei due anni precedenti* - con i seguenti Decreti del Ministero della Giustizia:

- **D.M. 4 gennaio 1995**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 1994 rispetto a novembre 1992, in misura pari all'8 %;
- **D.M. 20 dicembre 1996**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 1996 rispetto a novembre 1992, in misura pari al 17,5%;
- **D.M. 22 dicembre 1998**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 1998 rispetto a novembre 1992, in misura pari al 21,2%;
- **D.M. 29 dicembre 2000**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 2000 rispetto a novembre 1998, in misura pari al 4,8%;
- **D.M. 22 febbraio 2001**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 2000 rispetto a dicembre 1997 in misura pari al 6,4%;
- **D.M. 24 dicembre 2002**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 2002 rispetto a novembre 2000, in misura pari al 5%;
- **D.M. 22 dicembre 2004**, con variazione percentuale dell'indice del mese di novembre 2004 rispetto a novembre 2002, in misura pari al 4,1%;
- **D.M. 29 dicembre 2006**, con indice di variazione percentuale dei prezzi al consumo nel periodo intercorrente tra il mese di novembre 2004 ed il mese di novembre 2006, pari a 3,6%;
- **D.M. 17 dicembre 2008**, con indice di variazione percentuale dei prezzi al consumo nel biennio dal 1° dicembre 2006 al 30 novembre 2008, del 5%;
- **D.M. 22 dicembre 2010**, con indice di variazione percentuale dei prezzi al consumo nel biennio dal 1° dicembre 2008 al 30 novembre 2010, del 2,4%.

Dal 1 gennaio dell'anno prossimo, possiamo attenderci un ulteriore aumento del 5,9%, il che significa che in vent'anni, il divieto di sosta, passando da 25,82 (50.000 lire) a 41 euro, avrà subito un aumento medio del 59%.

Insomma, se è vero che incassare una sanzione non pagata, dal 2013 diventerà una corsa a ostacoli, si deve comunque evitare che lo sceriffo di Nottingham continui a trattare il povero utente della strada come una sorta di salvadanaio da rompere al momento del bisogno.