

**I LETTORI DI  
"DIRITTO ALL'AMBIENTE"  
FANNO REDAZIONE...**



**I PROCEDIMENTI DERIVANTI DALL'ISCRIZIONE  
A RUOLO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI**

Un contributo a cura di Marco Rubegni  
Parco Regionale della Maremma

*Riceviamo – e volentieri pubblichiamo- questo contributo a firma del nostro lettore Marco Rubegni.*

L'iscrizione a ruolo delle sanzioni è un procedimento piuttosto complesso in modo particolare per le modifiche apportate al sistema di riscossione coattiva dalle ultime disposizioni legislative che si sono aggiunte ai numerosi provvedimenti già presenti.

Il tema interessa in questa sede per le sanzioni amministrative ambientali.

Il D.L. 30 settembre 2005, n. 203 (legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248) ha sancito il passaggio in mano pubblica del servizio di riscossione, con decorrenza 01/10/2006. La società "Riscossione S.p.A.", che oggi ha nome "Equitalia S.p.A.", è stata costituita il 27 ottobre 2005 con capitale versato per il 51% dall'Agenzia delle Entrate e per il 49% dall'INPS; attualmente attraverso le società partecipate – agenti della riscossione – copre tutto il territorio nazionale. Del gruppo fa parte anche la "Equitalia Servizi S.p.A." (prima "CNC S.p.A.") che provvede, per gli enti non telematici, alla compilazione informatizzata dei ruoli.

Prima di iniziare la trattazione un consiglio: è buona norma che l'Ente di appartenenza abbia scelto, con atto formale, la procedura di riscossione forzata delle sanzioni amministrative che può avvenire sia attraverso l'ingiunzione fiscale, sia attraverso l'iscrizione a ruolo. Ci limiteremo a parlare di quest'ultima.

E' necessario precisare che, se la procedura scelta è quella dell'iscrizione a ruolo, l'Ente, sulla base di quanto disposto dall'art. 1 del D.Lgs 112/99, dovrà provvedere ad individuare l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione mediante ruolo.

### **FORMAZIONE DEL C.D. PRE-RUOLO**

Molte amministrazioni, al fine di giungere alla definizione del procedimento amministrativo sanzionatorio senza ricorrere all'esecuzione forzata, con un conseguente snellimento delle procedure, fanno ricorso al c.d. pre-ruolo che consiste nell'invio a coloro che non hanno ancora provveduto al pagamento della sanzione, di una semplice comunicazione di invito a pagare la somma dovuta. Precisiamo che la formazione del c.d. pre-ruolo è una fase eventuale e non obbligatoria che spesso produce buoni risultati evitando, appunto, l'esecuzione forzata.

### **FORMAZIONE DEL RUOLO**

Sulla base di quanto previsto dall'art. 12 bis del D.P.R. 602/73, l'importo minimo ascrivibile a ruolo è pari ad € 10,33.

Il ruolo viene formato sulla base dei criteri indicati dal D.M. 321/99; tale disposizione prevede due procedure per la formazione e la consegna del ruolo: una telematica e, per adesso, di difficile attuazione ed una con l'ausilio della Equitalia Servizi.

Quest'ultima è regolata dall'art. 3 del D.M. menzionato e prevede la compilazione informatizzata dei ruoli da parte della Equitalia Servizi, sulla base di minute trasmesse dagli enti creditori su supporto informatico o cartaceo. La trasmissione su supporto informatico non può essere eseguita senza la preventiva codifica dei dati in uno specifico tracciato denominato "tracciato 290" (il manuale per la codifica viene fornito, su richiesta, dalla Equitalia Servizi); tutti gli altri metodi di trasmissione (e-mail – prospetti redatti con excell o acces - ....), se non preventivamente codificati, vengono considerati cartacei.

La Equitalia Servizi, ricevute le minute dei ruoli, provvede alla informatizzazione dei ruoli stessi e li restituisce in duplice esemplare agli enti creditori; i termini per la restituzione sono scanditi dall'art. 3 – comma 6 – D.M. 321/99.

Nel termine dei dieci giorni successivi alla ricezione l'Ente (il Dirigente incaricato) provvede a rendere esecutivo il ruolo con la sottoscrizione dei due esemplari e con la consegna di una copia alla competente società agente della riscossione mediante trasmissione alla Equitalia Servizi. Le date di consegna dei ruoli, stabilite dall'art. 4 del D.M. sopra menzionato, segnano il passaggio delle quote da riscuotere dall'Ente alla Equitalia S.p.A.

Sebbene la formale esecutività del ruolo avvenga con la sottoscrizione del prospetto del ruolo restituito all'ente creditore dalla Equitalia Servizi S.p.A. ai sensi dell'art. 3, comma 8, del decreto 321/99, sarebbe opportuno l'emissione di un formale atto monocratico di approvazione del ruolo stesso in una fase antecedente alla consegna al concessionario (determina di approvazione prima della sottoscrizione e della consegna).

### **TERMINI DI PAGAMENTO E MODALITA' DI RICORSO OD OPPOSIZIONE**

Il pagamento del ruolo deve essere effettuato entro 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, trascorsi i quali ha inizio la procedura esecutiva.

Attualmente la notifica della cartella di pagamento, come previsto dall'art. 19 – comma 2 lett. a – D.Lgs. 112/99, deve essere effettuata entro l'undicesimo mese successivo alla consegna del ruolo (la data di consegna è stabilita seguendo i criteri dell'art. 4 del D.M. 321/99); dal 31 ottobre 2009, sulla base di quanto disposto dal combinato dell'art. 1 – comma 146 – legge 244/2007 (Finanziaria 2008) e dell'art. 36 – comma 4 bis – D.L. 248/2007 (legge di conversione n. 31/2008) il termine per la notifica sarà fissato in mesi cinque dalla data di consegna del ruolo.

Per quanto riguarda il ricorso avverso i ruoli emessi dall'Ente creditore è necessario fare alcune precisazioni. Le azioni proponibili da colui al quale è stata notificata una cartella di pagamento sono tre (Cassazione civile, sez. I, 18 luglio 2005, n. 15149):

#### **A) opposizione a sanzioni amministrative ex art. 22 legge n. 689/81 (questione ribadita con sentenza della Cassazione Civile, sez. II, 08 agosto 2007, n. 17445)**

Si tratta di una forma di opposizione alle cartelle di pagamento; il soggetto interessato può, entro trenta giorni dalla notifica della cartella, proporre opposizione davanti al giudice competente ( art. 22 bis l. 689/81) qualora:

- la cartella esattoriale sia stata emessa senza essere preceduta dalla emissione dell'ordinanza di ingiunzione;
- per vizi della notifica, l'opponente sia venuto a conoscenza del provvedimento per la prima volta con la notificazione della cartella esattoriale; in tal caso, al ricorrente, il quale deduca di non essere stato in grado di proporre l'opposizione di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 22, deve essere consentito di recuperare l'esercizio del mezzo di tutela previsto da detta legge. (vedi anche Cass. 9180/2006, 15149/2005).

#### **B) opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c.**

E' il rimedio processuale da adottare quando l'opponente o contesta l'illegittimità della iscrizione al ruolo per omessa notifica della stessa cartella, e quindi per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione al ruolo, o adduce fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo, come, ad esempio, la prescrizione maturata dopo l'irrogazione della sanzione o il pagamento di quest'ultima.

Il ricorso può essere presentato entro trenta giorni dalla data di notifica della cartella di pagamento al Tribunale territorialmente competente in funzione di Giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 615 del c.p.c..

### **C) opposizione ai singoli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c**

Tale forma deve essere attivata (nel termine di venti giorni dalla notifica della cartella) nel caso in cui si contesti da parte dell'interessato la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti la notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora.

Si precisa che è obbligatorio fornire alla Equitalia Servizi le avvertenze da riportare nelle cartelle di pagamento, concernenti le modalità, i termini e l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa ai quali è possibile ricorrere avverso le iscrizioni a ruolo. Tale obbligo è stabilito per tutti gli Enti Creditori, dall'art. 2 – comma 2 – del D.M. 28/06/1999 (Statuto del contribuente) e dall'art. 6 – comma 2 – del D.M. 321/99.

### **PAGAMENTO RATEALE**

Il D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 (decreto milleproroghe) – legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31 – all'art. 36 ha previsto che la maggiore rateizzazione della cartella di pagamento deve essere richiesta direttamente alla società agente della riscossione e non più all'Ente creditore. L'agente può concedere la rateizzazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo fino a 72 rate mensili (e non più solo 48 rate), «nelle ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà». L'ente creditore può comunque, se lo ritiene opportuno, regolare in modo diverso le modalità per dilazionare i pagamenti delle somme, quindi può anche decidere che la domanda di rateizzazione sia rivolta all'ente stesso, ma condizioni e modalità devono essere comunicate all'agente.

### **RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

Sempre l'art. 36 sopra menzionato prevede che la cartella di pagamento dovrà indicare, a pena di nullità, il responsabile del procedimento dell'agente della riscossione e dell'ente creditore per i ruoli consegnati dal 1° giugno 2008. Sarà, pertanto, cura dell'ente creditore comunicare in fase di trasmissione delle minute il nominativo del responsabile del procedimento. La mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati prima del 1° giugno 2008, tuttavia, non è causa di nullità.

### **AUTOTUTELA**

Si possono verificare casi in cui l'amministrazione provveda al discarico totale o parziale delle somme iscritte a ruolo senza la necessità, da parte dell'obbligato, di proporre opposizione o ricorso.

Tali eventualità, oggettive e prive di qualsiasi valutazione discrezionale, possono essere evidenziate dal debitore o direttamente dall'Ente creditore che, per il principio di autotutela provvederà a dare avvio alle procedure per il discarico dell'importo iscritto a ruolo. Alcuni esempi di fatti oggettivamente valutabili sono: morte del trasgressore, pagamento effettuato in modo regolare prima dell'iscrizione a ruolo, notifica avvenuta oltre i termini di legge o oltre il termine prescrizione.

La comunicazione di discarico della somma iscritta a ruolo alla Equitalia Servizi ed al debitore, deve avvenire a seguito dell'approvazione del discarico stesso da parte del Dirigente incaricato con propria determina. In relazione a quest'ultimo concetto si precisa che ogni ente può definire le procedure da porre in essere in relazione all'iscrizione a ruolo sulla base della propria organizzazione interna, tuttavia, come già ribadito in precedenza, sarebbe opportuno un atto monocratico di approvazione del discarico.

### **CONTROLLI A SEGUITO DI COMUNICAZIONE DI INESIGIBILITA'**

A seguito della comunicazione di inesigibilità, che le società agenti della riscossione possono effettuare entro il termine di tre anni dalla data di consegna del ruolo, l'Ufficio competente, nei successivi tre anni, può eseguire i controlli di merito, di forma e procedurali sulle quote oggetto della comunicazione e sulle azioni esecutive poste in essere dagli agenti della riscossione stessi, sulla base di quanto previsto dagli artt. 19 e 20 del D.Lgs. n. 112/99 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il decreto milleproroghe, più volte richiamato, all'art. 36 – comma 4 quinquies – ha stabilito che le società agenti della riscossione possono presentare entro il 30 settembre 2010, le comunicazioni di inesigibilità relative a tutti i ruoli consegnati fino al 30 settembre 2007; pertanto il termine di tre anni previsto dall'art. 19 – comma 3 – del D.Lgs. 112/99, entro cui l'ente creditore può esperire i controlli sulle comunicazioni di inesigibilità, decorre dal 01 ottobre 2010.

### **PROVVEDIMENTI A SEGUITO DEI CONTROLLI**

Se, sulla base dei controlli effettuati, vengono accertati elementi che costituiscono una causa di perdita del diritto al discarico, l'ente creditore richiede chiarimenti alla società agente della riscossione che ha inviato la comunicazione di inesigibilità, che nei successivi trenta giorni può produrre osservazioni.

Decorso tale termine, dopo la valutazione delle eventuali osservazioni, il discarico è ammesso rifiutato con provvedimento motivato.

In caso di diniego al discarico l'agente della riscossione è tenuto a versare all'Ente creditore, entro dieci giorni dalla notifica del provvedimento, un importo pari ad un quarto della somma iscritta a ruolo maggiorata degli interessi legali decorrenti dal termine ultimo previsto per la notifica della cartella e delle spese (relative alle procedure esecutive e di notifica) previste dall'art. 17, commi 6 e 7-ter del D. Lgs. 112/99, se rimborsate dall'Ente stesso.

Entro novanta giorni dalla notifica del provvedimento di diniego l'ex concessionario può definire la controversia con il pagamento di metà dell'importo sopra descritto (un ottavo dell'importo iscritto a ruolo) o può ricorrere, nello stesso termine, alla Corte dei Conti.

Per completezza di esposizione si precisa che l'attività delle società agenti della riscossione viene remunerata sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 17 del D.Lgs. 112/99. Il D.M. attualmente in vigore che prevede gli aggi spettanti in relazione ai vari ambiti territoriali è quello del 4 agosto 2000.

L'aggio è a carico del debitore in misura pari al 4,65% della somma iscritta a ruolo (art. 96 D.M. 04/08/2000), nel caso in cui lo stesso effettui il pagamento entro il termine di 60 gg. dalla notifica della cartella di pagamento; la parte di aggio restante è a carico dell'Ente creditore. L'aggio spetta integralmente al debitore in caso di mancato pagamento entro i termini.

All'agente della riscossione spetta, altresì, il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive e le spese di notifica delle cartelle di pagamento.

Tali spese sono a carico dell'Ente creditore se il ruolo viene annullato per effetto di provvedimenti di sgravio o se la società ha trasmesso la comunicazione di inesigibilità nei termini previsti e non si sono verificate cause di perdita del diritto al discarico; altrimenti sono a carico del debitore.

In considerazione del fatto che l'attività di riscossione è passata in mano pubblica, con un conseguente incremento del potere di controllo, reso più incisivo rispetto alla precedente previsione, quanto descritto nella parte relativa ai controlli potrebbe essere soggetto a modifiche. La normativa in questione, infatti, è stata emanata con lo scopo di fornire elementi indispensabili per una eventuale "vigilanza" sull'attività dei privati che gestivano il servizio di riscossione derivante dall'iscrizione a ruolo.

Marco Rubegni  
Parco Regionale della Maremma

*Publicato il 22 febbraio 2009*



Vuoi esprimere anche tu una opinione sull' argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)

DOCUMENTI

**2009**

INformazione