

---

## Preavviso di fermo amministrativo: necessità della prova, nullità e risarcimento

---

di [Antonino & Attilio Romano](#)

**Publicato il 21 Marzo 2007**

Il Servizio Riscossione Tributi, allorché invia al contribuente un cd. "preavviso di azione esecutiva", è tenuto ad indicare su tale documento tutti i titoli, la natura, il tributo e data di avvenuta notifica delle singole cartelle di pagamento in esso elencate, con la relativa prova in ordine alle notifiche, con la conseguenza che, omettendo tali indicazioni e dimostrazioni, anche l'eventuale sollecito di pagamento è nullo. E' quanto stabilito dal Giudice di Pace di Caserta, sezione prima, con la sentenza del 24 aprile 2006.

Come noto, il fermo amministrativo è un atto di riscossione coattiva con il quale le amministrazioni o gli enti competenti possono "bloccare" un bene mobile iscritto in pubblici registri (ad es. l'auto o la moto) del debitore o dei coobbligati (artt. 50 e 86 del DPR 602/1973). Il presupposto per l'uso delle ganasce fiscali è il mancato pagamento da parte del debitore nei termini di 60 giorni dalla notifica della cartella esattoriale. Come noto, l'Agenzia delle Entrate con la risoluzione n. 2 del 09.01.2006 ha dato il "via libera" ai concessionari della riscossione ai fini dell'adozione del fermo amministrativo sui beni mobili registrati, in seguito allo "stop" dalla stessa disposto dalla stessa Agenzia delle entrate con il provvedimento numero 92 del 22.07.04. La risoluzione ha fatto seguito all'intervento del legislatore che, con norma di interpretazione autentica, (art. 3 c. 41 l. 248/05 di conversione del d.l. 203/05), ha stabilito che "...Le disposizioni dell'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, si interpretano nel senso che, fino all'emanazione del decreto previsto dal comma 4 dello stesso articolo, il fermo può essere eseguito dal concessionario sui veicoli a motore nel rispetto delle disposizioni, relative alle modalità di iscrizione e di cancellazione ed agli effetti dello stesso, contenute nel decreto del Ministro delle finanze 7 settembre 1998, n. 503...". I concessionari per la riscossione procedono dunque, al fermo, mandando un preavviso con invito a corrispondere (presso gli sportelli del concessionario stesso) il debito risultante dalla cartella di pagamento entro 20 giorni. Trascorso tale termine, il preavviso stesso assume il valore di comunicazione di iscrizione di fermo. Con sentenza 24 aprile 2006, il Giudice di Pace di Caserta, ha stabilito che il Servizio di riscossione tributi deve indicare nel corpo del preavviso di fermo amministrativo specifici elementi che consentano al contribuente di conoscere le motivazioni dell'atto esecutivo, nonché la data di notifica delle cartelle di pagamento, pena

la nullità del sollecito medesimo. MOTIVI DELLA CONTROVERSIA Doglianze di parte Con atto di citazione, ritualmente notificato, un contribuente che aveva ricevuto preavviso di fermo amministrativo conveniva innanzi al Giudice di Pace competente per territorio il Concessionario del Servizio Riscossione chiedendo l'accoglimento delle seguenti istanze: a) sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato; b) nel merito, accertamento e dichiarazione di nullità del fermo amministrativo opposto, essendo insussistente il diritto del Concessionario all'esecuzione forzata; c) condanna del Concessionario al risarcimento, in favore del contribuente dei danni patrimoniali e non, da liquidarsi in via equitativa, oltre interessi e rivalutazione monetaria, non oltre la competenza per valore del Giudice adito. Nell'ambito dei suoi poteri il Servizio di riscossione notificava all'opponente una nota di preavviso di fermo amministrativo ex art. 86 DPR 602/73, relativo ad un'autovettura. La detta nota specificava che nel caso di mancato pagamento del dovuto nel termine di giorni venti, il Concessionario avrebbe provveduto all'iscrizione del fermo al P.R.A. , con conseguente divieto di circolazione del veicolo. Tuttavia, alcuni crediti riportati nel preavviso di fermo amministrativo risultavano inesorabilmente prescritti, in particolare: a) la "tarsu" dell'anno 1996, non era stata preceduta da alcuna notifica della cartella di pagamento, mentre risulta notificato un avviso di mora nel lontano 27.3.1997; il tributo era soggetto alla prescrizione quinquennale già decorsa e perciò illegittima; b) per altri tributi anno 1992, mancante di notifica della cartella di pagamento, mentre risulta notificato un avviso di mora in data 27.4.2005. Pertanto, il contribuente eccepiva la nullità dell'iscrizione a ruolo per omessa notifica, ex art. 25 DPR 602/73 e contestava il diritto della convenuta Concessionaria a procedere a fermo amministrativo, mancando i presupposti per l'esecuzione forzata, stante l'assenza di un valido titolo; inoltre, sempre secondo l'istante appariva indubbio il diritto dell'attore di ottenere il risarcimento del danno non patrimoniale subito in conseguenza dell'attivazione della procedura del fermo amministrativo. Linea difensiva della società di riscossione tributi Chiamata in giudizio si costituiva la opposta società di riscossione tributi che resisteva alla domanda introduttiva chiedendo al Giudice : - in via preliminare, di dichiarare la propria incompetenza per materia; - in via principale, di dichiarare l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'avversa domanda; - in via subordinata, nel merito, di rigettare l'avversa domanda perché infondata in fatto ed in diritto e, per l'effetto, dichiararsi la piena legittimità del preavviso di fermo, nonché la legittimità dell'operato del concessionario. A sostegno delle proprie tesi, la società di riscossione deduceva che il ruolo esattoriale sul quale si fondava la riscossione coattiva era stato redatto esclusivamente dall'Ente impositore che lo aveva trasmesso al Concessionario affinché quest'ultimo procedesse alla riscossione coattiva. In forza dell'art. 39 d.lgs. 13 aprile 1999 n. 112, ogni doglianza avverso le iscrizioni a ruolo avrebbe dovuto essere rivolta esclusivamente contro l'Ente, mentre il Concessionario, in quanto estraneo alla formazione del ruolo, andava considerato esplicitamente esente da ogni conseguenza. Circa poi l'attivazione della procedura esecutiva, l'ufficio legale della società concessionaria della riscossione dei tributi ribadiva come il legislatore riconosca al Concessionario

medesimo di sottoporre a fermo amministrativo i beni mobili registrati del debitore. Ai fini dell'adozione di tale misura, è solo necessario che sia decorso il termine di 60 giorni dalla notifica della cartella, senza che il pagamento sia avvenuto. Natura diversa assume – precisava il Concessionario – il preavviso di fermo che consiste in una comunicazione con la quale il Concessionario avverte il debitore che, in mancanza di pagamento entro venti giorni, provvederà a iscrivere al P.R.A. la misura del fermo. Tale nota, come osservato in precedenza, è stata confermata con la risoluzione n. 2 del 9.1.2006, dell'Agenzia delle Entrate. d) l'art. 3, c. 41, della L. 248/05 di conversione del d.l. 203/05, ha stabilito che le disposizioni dell'art. 86 DPR 602/73 si interpretano nel senso che fino all'emanazione del decreto previsto dal comma 4 dello stesso articolo, il fermo può essere eseguito dal Concessionario sui veicoli a motore, ai sensi del D.M. 7.9.1998 n. 503. D'altra parte, con sent. 31.1.2006, n. 2053, la Suprema Corte ha sancito che: "..... il fermo amministrativo è atto funzionale all'espropriazione forzata e, quindi, mezzo di realizzazione del credito ..... se ne ricava che la tutela giudiziaria esperibile si doveva realizzare davanti al giudice ordinario con le forme previste dall'art. 57 del DPR 602/73, dell'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi". Sussisteva, pertanto, secondo la società concessionaria del servizio di riscossione, l'incompetenza per materia del giudice di pace, poiché trattandosi di tributi, Irpef e Tarsu, l'art. 22bis della L. 689/81 prevede la competenza del Tribunale. Da ultimo, osservava il Concessionario, l'eccezione di prescrizione si riteneva infondata dal momento che la cartella di pagamento era stata a suo tempo notificata ed essendo la stessa, però, notificata da oltre un quinquennio, l'obbligo del concessionario, ai sensi dell'art. 26 DPR 602/73, alla conservazione della matrice veniva meno e, pertanto, non era più tenuto a tale incumbente. Inoltre, l'eccezione di estinzione dell'obbligazione iscritta a ruolo si riteneva infondata, essendo stata la cartella di pagamento notificata nei termini di legge, con conseguente interruzione del termine prescrizionale. MOTIVI DELLA DECISIONE Competenza del giudice ordinario Senza esitazione il Giudice di Pace stigmatizza le doglianze della società concessionaria del servizio di riscossione accogliendo le eccezioni di parte. La prima parte della statuizione affronta la questione vertente la competenza del Giudice di Pace a decidere sulla controversia, successivamente la deliberazione entra nel merito della trattazione. In particolare è richiamata la sentenza 13 settembre 2005, n. 4689, emessa dalla sezione V del Consiglio di Stato secondo cui "...La cognizione delle controversie relative al fermo amministrativo dei beni mobili registrati, disposto dall'incaricato della riscossione di crediti tributari, si sottrae alla giurisdizione del giudice amministrativo, sia a quella costitutiva di legittimità sia a quella esclusiva, rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario...". Inoltre, il Supremo Collegio ha stabilito che: "...La tutela giudiziaria esperibile nei confronti del fermo amministrativo di beni mobili registrati del debitore d'imposta si realizza innanzi al giudice ordinario con le forme dell'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi". (in tal senso Corte di Cassazione a sezioni unite, Ordinanza 31.1.2006 n. 2053). D'altra parte – prosegue il Giudice di Pace di Caserta – nel caso di specie non si verteva in tema di IRPEF o TARSU dove, in base al disposto

di cui all'art. 22bis della L. 689/81, si potrebbe effettivamente dedurre la competenza del Tribunale, ma si trattava specificatamente di fermo amministrativo di autoveicolo o, meglio, di preavviso di fermo amministrativo e, dunque, di preavviso di esecuzione forzata o, comunque, di misura cautelare tendente ad ottenere la riscossione coattiva delle somme iscritte a ruolo. Pertanto, tenuto conto del valore della causa, non poteva revocarsi in dubbio la sussistenza della competenza per materia di questa Giustizia, sicché, l'eccezione d'incompetenza per materia di questo giudice, formulata dalla società di riscossione dei tributi è stata considerata giuridicamente inconsistente e rigettata. Fermo amministrativo: disciplina e procedure per l'attuazione La seconda parte della sentenza si occupa di verificare le modalità di applicazione dell'istituto del fermo amministrativo. Il comma quarto dell'art. 86, DPR 602/73, prevede che "...con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con i ministri dell'Interno e dei lavori Pubblici, sono stabiliti le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione di quanto previsto nel presente articolo...", quindi anche, e soprattutto, la disciplina del fermo amministrativo. Senonchè, tale ultimo decreto non è mai stato emanato, ma ciò – osserva la sentenza in esame – mai potrebbe dar luogo all'ipotesi del cd. "vuoto normativo", poiché l'unico regolamento tuttora in vigore è rimasto quello di cui al D.M. n. 503/98, relativo però al fermo previsto dall'art. 91 bis del DPR n. 602/73 (1),prevede che: "...decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50 c. 1°, il concessionario (60 giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, ndr) può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla direzione regionale delle entrate (DRE) ed alla Regione di residenza (del debitore)...". Pertanto, qualora venisse opposto che il fermo amministrativo non può essere attuato senza il regolamento nuovo previsto dal 4 comma dell'art. 86 DPR n. 602/73, modificato dal D.lgs n. 46/99 e dal D.lgs n. 193/01, ritiene il Giudice di Pace di Caserta che con tale soluzione si lascerebbe inattuata una norma legislativa per la mancanza di una norma regolamentare non emanata dall'Esecutivo (che, però, in tal modo potrebbe inficiare, ovvero rendere non operativa, un norma dettata dal Parlamento, ovvero dal potere Legislativo). Appare quindi corretta, a parere dell'organo giudicante, la soluzione di ritenere tuttora applicabili le norme del precedente regolamento di cui al D.M. n. 503/98 in quanto compatibili con la nuova disciplina. E quindi – prosegue la sentenza 24 aprile 2006 – se è vero che si può ancora applicare il vecchio regolamento (per non creare vuoti normativi), è anche vero che deve però esaminarsi lo spirito di quest'ultimo, ovvero lo scopo per cui era stato disciplinato il fermo amministrativo con il D.M. n. 503/98. Con la nuova norma, di cui al D.lgs n. 193/01 è stato, tra l'altro, eliminato – osserva il Giudice di Pace di Caserta – ogni riferimento al mancato reperimento del bene e il fermo è disposto direttamente dal concessionario della riscossione - che ora non deve ricercare, obbligatoriamente prima del fermo, il bene da pignorare - ma la natura del fermo amministrativo non muta solo per questo, perché esso è sempre diretto a garantire l'esecuzione forzata sui beni del debitore ed ha natura cautelare e rafforzativa dell'obbligo di pagamento già accertato e non più discutibile. Nel caso sottoposto al giudizio della magistratura, peraltro, l'atto impugnato non riguardava un fermo

amministrativo già avvenuto, ma si trattava di un semplice "avviso di fermo amministrativo", con l'indicazione di un termine per il pagamento delle somme già iscritte a ruolo, alla cui scadenza, in caso di mancato pagamento, il Concessionario del Servizio riscossione avrebbe provveduto al fermo. Ciò posto, il preavviso di azione esecutiva, emesso dalla Concessionaria del Servizio Riscossione Tributi recava semplicemente l'invito al pagamento della somma di € 281,64 sul presupposto che risultavano a nome dell'opponente, talune cartelle di pagamento insolute delle relative rispettivamente a tributi, la prima per "rifiuti solidi urbani" e la seconda per "altri tributi". In sostanza, - osserva il Giudice di Pace – mancava il titolo idoneo alla preavvisata azione esecutiva. Nei fatti non veniva dimostrato: a) se le cartelle di pagamento fossero state regolarmente notificate e b) se i cd. avvisi di mora/intimazione per i quali era stata indicata una data di notifica, fossero assistiti da rilevanti dati probatori. In altri termini, non era certo se le due cartelle di pagamento, riportate nel preavviso di fermo amministrativo, fossero divenute non più discutibili, per mancata opposizione, ovvero per acquiescenza. In concreto, rileva il Giudice di Pace – il preavviso in questione appare assolutamente carente poiché mancante di qualsivoglia dato che possa consentire al soggetto intimato di risalire alle cartelle ritenute "insolte". Sotto il profilo processuale, senza trascurare l'eccezione di intervenuta prescrizione, proposta da parte opponente, verosimilmente fondata, è stato quindi affermato che per essere un preavviso, preliminare dell'azione esecutiva, deve recare tutte le caratteristiche del precetto di pagamento, non solo con l'esatta indicazione del titolo sulla base del quale si intima il pagamento, ma anche della sua esecutività, oltre l'ammontare dovuto e la data entro la quale il pagamento deve essere effettuato. Si tratta, dunque, di un documento decisamente anomalo, privo di qualsivoglia efficacia e, pertanto, obiettivamente nullo e quindi assolutamente inesistente. In generale, dunque, il Servizio Riscossione Tributi, allorché invia al contribuente un cd. "preavviso di azione esecutiva", è tenuto ad indicare su tale documento -tutti i titoli, - la natura, - il tributo, - la data di avvenuta notifica delle singole cartelle di pagamento in esso elencate, con la relativa prova in ordine alle notifiche, con la conseguenza che, omettendo tali indicazioni e dimostrazioni, anche l'eventuale sollecito di pagamento è nullo. D'altronde, il cittadino, destinatario di un siffatto "preavviso" palesemente inconsistente, come quello di specie, deve pur poter ricorrere all'Autorità Giudiziaria per vedersi dichiarare la nullità di esso o, comunque, la sua inefficacia. Ed è per tali ragioni che va ritenuta sussistente la competenza del Giudice ordinario, al fine di ottenere i provvedimenti invocati e conseguenti. In tema di responsabilità sull'invio del preavviso di fermo amministrativo di beni mobili registrati ovvero di attuazione del "fermo", non è condivisibile la tesi proposta dal Concessionario secondo cui tali provvedimenti sono disposti direttamente dagli Enti creditori/mandatari. Al contrario, invece, sia il preavviso che il fermo, sono azioni demandate direttamente al Concessionario del Servizio Riscossione Tributi il quale, una volta realizzato il fermo amministrativo, conseguente a somme iscritte a ruolo (ritenute insolte), deve comunicare l'avvenuta attuazione del fermo all'Ente creditore, con la conseguenza che il Concessionario è direttamente responsabile nell'ipotesi di preavviso (o di fermo

amministrativo) disposti illegittimamente, per intervenuta prescrizione, ovvero di mancata dimostrazione dell'avvenuta notifica delle cartelle di pagamento (insolute), cui il provvedimento di riferisce. In tale prospettiva, è stata dichiarata la nullità dell'opposto preavviso di azione esecutiva. Conclusioni Il Giudice di Pace di Caserta, definitivamente pronunciando, secondo equità e disattendendo ogni contraria istanza ed eccezione, ha: 1) accolto l'opposizione e, per l'effetto, dichiara la nullità del preavviso di iscrizione del fermo amministrativo

2) condannato la società concessionaria del servizio di riscossione al pagamento, in favore di Tizio, a titolo di risarcimento del danno, di una somma, oltre gli interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza al soddisfo; 3) Posto a carico della medesima società concessionaria le spese di giudizio.

Attilio Romano Marzo 2007 NOTE (1) Prima della riforma dell'art. 86 del DPR n. 602/73, di cui al D.lgs n. 46/99, ulteriormente modificato dal D.lgs 27.4.2001 n. 193, che, all'art. 1, c. 1°, lett. q).