

Fermo amministrativo: comunicazione nulla se non indica l'autorità cui ricorrere  
Giudice di Pace di Pozzuoli 10.01.2005 n. 11893

L'atto con il quale il Concessionario per la riscossione comunica la prossima iscrizione di fermo amministrativo è nullo per violazione dell'art. 3 l.241/90, laddove non contenga l'avvertimento relativo al termine e all'autorità cui poter ricorrere.

Con sent. num. 11893 del 10.01.05, il Giudice di Pace di Pozzuoli ha stabilito la propria competenza, qualificando come ricorso in opposizione ex art. 615 cpc ovvero agli atti esecutivi ex art. 617 cpc il ricorso proposto contro una comunicazione di fermo amministrativo relativa a sanzione amministrativa di cui agli artt. 22 e 23 l.689/81.

La competenza del giudice ordinario emerge sia a fronte della compressione di diritti soggettivi, derivanti da tale mancato avvertimento, che dalla mancata emanazione del regolamento di attuazione del fermo amministrativo, richiamato nell'art. 86 DPR 602/73, omissione atta ad evidenziare "carenza di potere": "l'attività della P.a. dev'essere improntata ai principi costituzionali di buona amministrazione, imparzialità, legalità, trasparenza e ragionevolezza, l'assenza di una disciplina attuativa dell'istituto del fermo amministrativo e della connessa previsione di poteri e limiti, comporta che l'adozione della misura da parte del concessionario della riscossione è effettuata in carenza di potere".

(Altalex, 27 gennaio 2005. Si ringrazia l'avv. **Italo Bruno**)

## REPUBBLICA ITALIANA

### IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

L'avv. Italo BRUNO,

Giudice di Pace del Mandamento di Pozzuoli,

ha pronunciato la seguente

## S E N T E N Z A

nella causa iscritta al n° 347/03 R.G. - Affari Contenziosi Civili - avente ad oggetto:

Opposizione a fermo amministrativo.

## T R A

M. A., elett.te dom.to in Pozzuoli (NA) alla Via Campi Flegrei, 68 presso lo studio dell'avv. Antonio DI MARCO che lo rapp.ta e difende giusta mandato a margine del ricorso; **RICORRENTE**

## E

S.p.A. GEST LINE, Commissario Governativo, Concessionario del Servizio Nazionale di riscossione per la Provincia di Napoli, in persona del legale rapp.te pro-tempore, dom.ta in Napoli alla Via N. Sauro, 17; **RESISTENTE-CONTUMACE**

## CONCLUSIONI

**Per il ricorrente:** annullare il provvedimento impugnato per: a) mancanza di regolamento di attuazione, b) inesistenza del titolo, c) inesattezza delle somme intimate; vittoria di spese, diritti ed onorari di giudizio.

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

M. A., con atto depositato il 10/11/03, proponeva opposizione avverso la comunicazione di fermo di beni mobili registrati ex art. 86 D.P.R. 29/9/73 n. 602, notificatagli dalla S.p.A. GEST LINE per conto del COMUNE di Pozzuoli (NA) a seguito di cartella esattoriale n. 071 2001 033996820 001, con la quale gli veniva comunicato che era stato dato avvio alla procedura d'iscrizione del provvedimento di "FERMO" presso il PRA per l'autoveicolo Fiat Punto tg.BF904RV di sua proprietà, in seguito al mancato pagamento dell'importo complessivo di € 273,47, comprensivo di interessi di mora, aggi, spese iscrizione fermo e spese di invio raccomandata.

Deduceva il ricorrente che:

- il provvedimento violava l'art. 3 n.4 della legge 241/90 non indicando i termini, i modi e l'autorità a cui ricorrere;
- il provvedimento doveva ritenersi nullo per mancanza del regolamento di attuazione previsto dall'art. 86 n.4 del D.P.R. 602/73, come modificato dal D.Lgs 193/01;
- il provvedimento doveva ritenersi nullo per inesistenza del titolo in quanto la cartella di pagamento menzionata nella comunicazione del fermo amministrativo non gli è stata mai notificata né, tantomeno, gli sono stati notificati i presunti processi verbali sottostanti la cartella che dovevano ritenersi estinti e/o prescritti;
- il provvedimento doveva ritenersi nullo poiché, oltre a richiedere la somma dovuta per la presunta violazione, richiede una somma per spese d'iscrizione del provvedimento non ancora effettuata.

Veniva fissata, con decreto notificato alle parti, l'udienza di comparizione delle stesse alla quale non compariva la Spa Gest Line e né depositava la documentazione di cui all'art. 23 della l.689/81).

All'udienza del 29/9/04, il Giudicante decideva la causa dando lettura del dispositivo ai sensi dell'art. 23 della l.689/81 e della sentenza della Corte Costituzionale n.534/90.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

Preliminarmente, si deve rilevare che, dalla lettura dell'atto di comunicazione di fermo amministrativo impugnato non si evince - come eccepito dal ricorrente - l'avvertimento relativo al termine ed all'autorità cui poter ricorrere in opposizione. Ciò comporta violazione della legge n.241 del 1990 la quale, all'art. 3 n.4 prevede che: *in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.*

Tale irregolarità, unitamente alla domanda del ricorrente di accertamento dell'illecito comportamento posto in essere dalla Spa Gest Line e, trattandosi, al riguardo, di compressione di diritti soggettivi, comporta l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario.

Infatti, la giurisprudenza della Cassazione a S.U. ha così sentenziato: *Il cosiddetto petitum sostanziale, sulla cui scorta va determinata la giurisdizione, deve essere individuato mediante il collegamento della statuizione richiesta al giudice con l'intrinseca consistenza della posizione*

*soggettiva allegata quale causa petendi, a sua volta da riscontrarsi con riferimento alle circostanze richiamate dalla parte istante, ma non fermandosi alle qualificazioni dalla medesima espresse, e cogliendo invece l'effettiva valenza giuridica dei fatti adottati e la natura della tutela accordata dall'ordinamento (v. Cass. S.U. 23 febbraio 2001 n. 64, 17 gennaio 2002 n. 489).*

Inoltre, la competenza del G.O. e, funzionalmente del GdP, si configura, senz'altro, nelle ipotesi di opposizioni ad intimazioni provenienti dal concessionario, per la riscossione di somme di denaro richieste a titolo di sanzione amministrativa ex art. 22 e 23 della legge 689/81 (come nel caso di specie) (Cass. Civ. Sez.I, 20/09/99 n.10151)

Per quanto attiene la procedibilità del provvedimento di fermo amministrativo, si deve rilevare l'attuale inefficacia dell'art. 86 del DPR 29/9/73 n. 602, novellato dall'art. 1 D.L.vo n. 193/01. Detta norma - la quale prevede che decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il concessionario possa disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri - non risulta attuabile, poiché non è ancora stato emanato il relativo regolamento di attuazione. Infatti, l'art. 86 citato, al n.4 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* (Articolo così sostituito dall'art. 16, D.L.vo 26 febbraio 1999, n. 46.).

E, poiché l'attività della P.A. dev'essere improntata ai principi costituzionali di buona amministrazione, imparzialità, legalità, trasparenza e ragionevolezza, l'assenza di una disciplina attuativa dell'istituto del fermo amministrativo e della connessa previsione di poteri e limiti, comporta che l'adozione della misura da parte del concessionario della riscossione è effettuata in carenza di potere.

In tal senso il T.A.R. Lazio - con Ord. 3402 del 2004 confermata dal Consiglio di Stato con Ord. 3259 del 14/7/04, ha disposto la sospensione dell'esecuzione della nota prot. 66384 del 13.04.2004 dell'Agenzia delle Entrate delle Finanze e della risoluzione n.64 del 2002, nonché della nota emessa dal concessionario del Servizio Nazionale Riscossione Tributi Provincia di Roma del 22/3/04, relativi alla comunicazione di Fermo Amministrativo - nella parte in cui autorizzano l'emissione di decreti di Fermo Amministrativo in assenza di un apposito regolamento di attuazione.

Il provvedimento del Consiglio di Stato ha, in questo caso, una sostanziale efficacia di portata generale, considerato che beneficiario della sospensiva è un soggetto rappresentativo di interessi collettivi, quale è l'associazione dei consumatori. Questo giudice, pertanto, pur non essendone giuridicamente vincolato, in quanto giudice dell'interpretazione, ritiene, però, di aderire a quelle conclusioni, anche per motivi di opportunità derivanti dall'importanza del bene giuridico sottoposto ad esecuzione e dalla mancata proporzionalità fra l'importo dovuto e il danno derivante al ricorrente dal fermo amministrativo impugnato.

Il fermo amministrativo su un'automobile ne comporta praticamente l'assoluta ed immediata inutilizzabilità, con le prevedibili conseguenze, soprattutto per chi non ha altri mezzi di locomozione.

In effetti, questa è una procedura anomala nel nostro ordinamento e, pertanto, in assenza di specifiche norme che la disciplinano, si deve almeno ritenere applicabile quel minimo di garanzia prevista dal nostro ordinamento, in sede civile o amministrativa, a favore dell'esecutato-ingiunto.

Nell'istaurato procedimento, in applicazione del disposto di cui all'art. 10 D.L.vo 31 dicembre 1992 n. 546, sono parti del processo oltre al ricorrente, il servizio di riscossione che ha emanato l'atto impugnato il quale, è onerato di dar prova del titolo in base al quale procede, soprattutto se ciò è specifico oggetto di eccezione, come nel caso di specie, poiché detto titolo è determinante ai fini della regolarità del procedimento amministrativo concretizzatosi con l'intimazione impugnata.

A queste conclusioni, peraltro, si perviene sia che si configuri il presente giudizio come un'opposizione a sanzione amministrativa che, come un'opposizione all'esecuzione. Infatti, il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa di cui agli artt. 22 e 23 della legge 689/81 è costituito da un giudizio rivolto all'accertamento del fondamento della pretesa sanzionatoria, ed il suo oggetto è limitato, quanto alla posizione dell'opponente, dalla causa petendi fatta valere con l'opposizione, quanto alla posizione della P.A., vige il divieto di dedurre a sostegno della propria pretesa, motivi diversi da quelli enunciati nell'atto impugnato.

Ma, anche l'opposizione all'esecuzione di cui all'art. 615 c.p.c., ovvero agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 c.p.c., hanno la funzione di garantire il diritto alla difesa del debitore, attraverso l'accertamento giudiziale della validità del titolo esecutivo, della sua idoneità soggettiva ed oggettiva, ovvero della regolarità della procedura esecutiva.

Invero, l'opposizione, pur se occasionata dal processo esecutivo o anche solo dalla sua intimazione, ha la funzione di instaurare un normale giudizio a cognizione piena, destinato a concludersi con una sentenza idonea ad influire sul titolo, per negare o per riaffermare la sua efficacia, ovvero, in caso di opposizione agli atti esecutivi, per accertare la regolarità o meno della procedura esecutiva.

In ogni caso, è onere del creditore procedente, in sede di specifica opposizione, provare l'esistenza del titolo esecutivo, la sua idoneità nei confronti del debitore esecutato e dei beni espropriati od espropriandi, nonché la regolarità del procedimento di esecuzione, ancorché tali fatti non risultino dagli atti prodotti dal ricorrente.

Non vi è, invece, agli atti, alcuna prova dell'esistenza di un valido titolo esecutivo che giustifichi l'espropriazione del bene mobile registrato, rappresentato, nella fattispecie, dall'autovettura del ricorrente.

Inoltre, il provvedimento deve ritenersi nullo anche perché, oltre a richiedere una somma dovuta per la presunta violazione, richiede una somma per spese d'iscrizione del provvedimento non ancora effettuata.

Conseguentemente, il ricorso va accolto ed il provvedimento di comunicazione del Fermo Amministrativo deve essere annullato.

Le spese del procedimento seguono la soccombenza e vanno liquidate, d'Ufficio, come in dispositivo tenendo conto del valore della causa e della relativa tariffa per scaglione, nonché dell'attività processuale svolta.

La sentenza è esecutiva ex lege.

**P.Q.M.**

Il Giudice di Pace del Mandamento di Pozzuoli, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da M. A. nei confronti della S.p.A. GEST LINE, in persona del legale rapp.te pro-tempore, disattesa ogni altra istanza ed eccezione, così provvede:

**1)** accoglie l'opposizione e, per l'effetto, dichiarata l'illegittimità della procedura di fermo amministrativo disposta sull'auto Fiat Punto tg.BF904RV di proprietà del ricorrente, annulla il provvedimento impugnato e tutti gli atti presupposti e/o comunque ad esso collegati;

2) condanna la S.p.A. GEST LINE, in persona del legale rapp.te pro-tempore, alla rifusione delle spese processuali che liquida nella complessiva somma di € 300,00, di cui € 50,00 per spese, € 100,00 per diritti, ed € 150,00 per onorari, oltre 12,50% ex art. 14 L.P., IVA e CPA se ed in quanto ricorrano i presupposti per tale ripetibilità, oltre successive ed occorrente;

3) distrae la somma così liquidata per spese processuali in favore del procuratore anticipatario;

4) sentenza esecutiva ex lege.

Così decisa in Pozzuoli e depositata in originale il giorno 10 gennaio 2005.

IL GIUDICE DI PACE

(Avv. Italo BRUNO)

( da [www.altalex.it](http://www.altalex.it) )