

GLI STRUMENTI DI DIFESA AVVERSO GLI ILLEGITTIMI PROVVEDIMENTI DI FERMO DEI VEICOLI

Sono oggetto di esame del presente lavoro le comunicazioni inviate dalle esattorie con le quali le stesse intimano al debitore che non abbia eseguito il pagamento di sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada; dopo averne definito la natura giuridica ed i casi in cui è possibile opporsi, verranno ampiamente illustrati i problemi di procedura secondo le soluzioni fornite dai Giudici di legittimità e di merito.

1) La natura giuridica del fermo e del preavviso di fermo

Prima di procedere al provvedimento del fermo del veicolo mediante la relativa iscrizione presso il Pubblico Registro Automobilistico (fermo dei beni mobili registrati di cui all'art. 86 del DPR 29.9.1973 n. 602 e successive modificazioni) l'esattoria notifica al debitore il preavviso di fermo intimando l'iscrizione del provvedimento se entro venti giorni il debitore non provveda al pagamento delle cartelle di pagamento in base. L'atto indica l'organo che ha emesso il titolo esecutivo (ossia il verbale di accertamento della violazione con i relativi estremi che nel caso che ci interessa potrà essere emesso dal Comune ovvero dalla Prefettura se trattasi di verbali emessi dalla Polizia Stradale), la natura della violazione, gli estremi della successiva cartella di pagamento riferita a quel verbale, nonché la data della notifica della stessa. Tali dati sono essenziali perché consentono il diritto alla difesa del debitore; la mancanza di tali elementi fondamentali determina un vizio di forma dell'atto che potrà essere impugnato con i rimedi di cui all'art. 617 1° comma più avanti esaminato.

Il provvedimento di fermo è un atto funzionale all'espropriazione forzata attraverso il quale si realizza il credito dell'amministrazione (Cass. 875/2007) : infatti sia lo stesso sia l'ipoteca immobiliare di cui art 77 del DPR n. 602/1973 sono misure collocate all'interno del sistema dell'esecuzione esattoriale di matrice tributaristica cui il legislatore ha ritenuto di far ricorso per facilitare la riscossione anche di entrate non tributarie. Sono entrambi atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento volti a tutelare il credito dalla stessa evidenziato e propedeutici al pignoramento del bene (mobile registrato ovvero immobile) e rivolti ad assicurare il fruttuoso esito della esecuzione forzata.

Poiché il preavviso di fermo non è un provvedimento , ma una semplice comunicazione di iscrizione dello stesso presso il P.R.A. senza ulteriore comunicazione se entro venti giorni non verrà regolato quanto dovuto, qualcuno ha eccepito che in capo al ricorrente non sussistesse un interesse concreto ed attuale e che quindi il debitore non sia legittimato a ricorrere avverso tale comunicazione. La giurisprudenza di merito del Tribunale e del Giudice di Pace non ha condiviso tale posizione: invero tale azione può essere esercitata sin dalla preventiva comunicazione della iscrizione nei registri tenuti dal PRA onde evitare, nel caso di accoglimento della domanda, spese e disagi a carico dell'opponente per la cancellazione della riferita iscrizione che avviene senza un'ulteriore comunicazione all'interessato. Si ritiene quindi che il ricorrente non debba attendere la produzione del danno lamentato con l'adozione del fermo e che quindi sussista l'interesse ad agire, condizione necessaria per proporre l'azione.

Il fermo amministrativo di per sé non produce l'inefficacia degli atti di disposizione, pur tuttavia di fatto rende estremamente difficoltosa un'eventuale vendita del bene, in quanto l'acquirente dovrà necessariamente detrarre dal prezzo l'importo relativo al vincolo e le successive spese di cancellazione dello stesso.

Sembrava secondo alcuni interpreti che la modifica introdotta dal DL n. 223/2006 convertito in legge n. 248/2006 avesse innovato alla disciplina del riparto della

giurisdizione nel senso che avessero incluso nella giurisdizione tributaria ogni controversia riguardante l'applicazione delle misure coercitive-cautelari del fermo e della ipoteca, poste in essere dall'agente della riscossione coattiva, anche quando abbia ad oggetto crediti di natura non tributaria.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno invece riconfermato il principio del riparto della giurisdizione con sentenza n. 14831/2008: "La giurisdizione sulle controversie relative al fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 DPR n. 602 del 1973 appartiene al giudice tributario ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 2 comma 1 e 19 comma 1 lettera e-ter del D.Lgs. n. 546 del 1992 solo quando il provvedimento impugnato riguarda i tributi. Allorché la comunicazione riguardi sanzioni amministrative per violazioni al C.d.S. sarà competente per la cognizione l'autorità giudiziaria ordinaria; pertanto in caso di preavviso di fermo che riguarda crediti di natura tributaria e sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada il ricorrente dovrà proporre separati ricorsi ai giudici competenti. Ne consegue altresì che nella ipotesi che uno dei due giudicanti (Giudice Tributario o Giudice Ordinario) venga investito dell'esame della comunicazione riguardante crediti di natura mista nel senso sopra esposto parzialmente deciderà nel merito rimettendo parzialmente la causa all'altro giudice in applicazione del principio della translatio iudicii.

2) L'organo della giurisdizione ordinaria al quale rivolgersi

Una volta stabilita la giurisdizione del Giudice Ordinario occorrerà stabilire se sia competente il Tribunale ovvero il Giudice di Pace.

Sino ai primi mesi dell'anno 2007 vi era la consuetudine di proporre ricorso avverso tali comunicazioni con lo strumento cautelare atipico ex art 700 c.p.c. presso il Tribunale. Successivamente con sentenza del Tribunale di Roma del 15.2.07 n. 3038 tali ricorsi venivano dichiarati inammissibili. Infatti ai sensi dell'art.29 comma 2 del d.leg. n. 46/1999 per le entrate non tributarie le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi si propongono nelle forme ordinarie e quindi con la procedura prevista all'art. 615 ovvero 617 c.p.c.. La non necessità di ricorrere allo strumento ex art 700 c.p.c. è offerta dalla stessa norma dell'art. 615 1° comma che consente al giudice adito di sospendere l'efficacia esecutiva del titolo (nel caso concreto la cartella di pagamento) se ricorrono gravi motivi (danno derivante dalla possibile iscrizione del fermo al P.R.A.).

Il preavviso di fermo ha sicuramente una coincidenza sostanziale e non formale ,per la sua atipicità e per carenza di previsione normativa,con i presupposti , le finalità e gli effetti dell'atto di precetto di cui all'art. 480c.p.c.

Nel caso di opposizione per vizi formali della comunicazione ai sensi dell'art. 617 1° comma, **anche nel caso in cui non sia iniziata l'esecuzione**, la competenza è per materia del Tribunale e va proposta nei termini perentori stabiliti dalla Legge.(cfr. art. 480 3° comma).

Nel caso si contesti il diritto del creditore a procedere ad esecuzione forzata può invece affermarsi la competenza del Giudice di Pace e la legittimità dell'azione esercitata ex art. 615 c.p.c 1° comma., dal momento che l'azione esecutiva non è iniziata. L'azione andrà proposta sia nei riguardi del Comune ente creditore delle sanzioni e sia nei riguardi dell'esattoria deputata alla riscossione del credito dinanzi al Giudice competente in ragione del territorio, con riferimento al luogo ove si svolgerà l'esecuzione ai sensi dell'art. 27 del c.p.c.

3) Quali sono le opposizioni opponibili presso il Giudice di Pace

In merito ai limiti di competenza del Giudice di Pace e quindi di quella del Giudice del Tribunale al riguardo vi sono diverse tesi interpretative:

- una tesi più rigorosa limiterebbe la sua competenza ad un valore della sanzione pari a € 2.582,38 ancorandosi al dettato di cui all'art. 7 1° comma c.p.c (cause relative a beni mobili).;
- altra tesi limiterebbe detta competenza ad € 15.493,71 (misura della sanzione pecuniaria) in applicazione all'art.22 bis 3° comma della legge n. 698/1981 che stabilisce tale soglia di valore per tutte le sanzioni amministrative;
- ulteriore tesi sostiene che sia sempre competente per le violazioni al Codice della Strada il Giudice di Pace (e quindi un'eccezione al limite di € 15.493,71) in virtù dell'art 98 lettera c) del D. Lgs 507/1999 che ha introdotto l'art. 22 bis che contempla una competenza generale del giudice di Pace nel primo comma, salvo le particolari materie di competenza del Tribunale previste dalla predetta norma.

Si ritiene di aderire alla seconda delle tesi esposte sulla base del dettato dell'art . 615 1° comma che così si esprime:"Quando si contesta il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata e questa non è ancora iniziata, si può proporre opposizione al precetto con citazione *davanti al giudice competente per materia o valore* e ...omissis ".....Il primo criterio è quindi quello di stabilire il giudice competente per materia e poi per valore con la conseguenza che bisogna fare necessario riferimento alla legge che disciplina le sanzioni amministrative che è appunto la Legge 24 novembre 1981 n. 689. Pertanto sembrerebbe l'interpretazione più ragionevole quella che assegna al Giudice di Pace la cognizione delle sanzioni su violazioni che riguardino tutte le altre materie non contemplate dall'art.22 bis (per le quali è competente il Tribunale indipendentemente dal valore); tuttavia per dette materie la competenza del Giudice di Pace dovrebbe essere limitata a sanzioni che non superino € 15.493,71, in quanto per le sanzioni di importo superiore è competente il Tribunale.

4) L'opposizione alle cartelle di pagamento con lo strumento dell'opposizione a precetto

Avverso le cartelle di pagamento illegittime ormai è consolidato presso il Giudice di Pace di Roma l'opposizione ex art. 615 1° comma nei seguenti casi concreti:

A) il ricorrente aveva nei termini pagato l'oblazione e per un errore è stata emessa la cartella di pagamento;

B) il verbale presupposto della cartella era stato annullato con sentenza dell'organo giurisdizionale e per errore stata emessa la cartella;

C) tra la notifica del verbale e quella della cartella di pagamento sono trascorsi più di cinque anni e pertanto viene accettata l'estinzione del diritto di credito per intervenuta prescrizione;

D) l'eccessiva onerosità degli importi per le maggiorazioni di cui all'art. 27 della Legge n.689/1981 contenuti nelle cartelle di pagamento;

E) la mancata emissione dell'ordinanza ingiunzione prefettizia (presupposto della cartella) nei casi di ricorso amministrativi del verbale al Prefetto;

F) l'ipotesi di decesso del debitore successivamente all'emissione del verbale di accertamento con azione proposta da parte di tutti gli eredi.

In tutti questi casi va proposta l'opposizione al precetto nel senso sopra esposto. A supporto di tali considerazioni si fa riferimento a quanto espresso più volte dalla Corte di Cassazione, anche a Sezioni Unite, la quale, muovendo dalle pronunce 6.09.1995 n. 437 e 26.02.1998 n. 26 della Corte Costituzionale, ha affermato, con numerose conformi sentenze in materia (ex plurimis SS.UU. 16.11.1999, n. 780; SS.UU. 13.07.2000, n. 489 e 491; SS.UU. 10.08.2000, n. 562; SS.UU. 27.03.2001, n. 133;

Sez. I 12.04.2002, n. 5729) ha delineato un quadro della tutela giuridica e dei rimedi esperibili nei confronti delle cartelle esattoriali.

5) L'opposizione ex art. 615 c.p.c. 1° comma avverso i preavvisi di fermo

Risulta ormai principio consolidato che avverso dette comunicazioni non va proposto ricorso bensì opposizione al precetto con atto di citazione ;nel caso l'interessato abbia proposto l'opposizione ex art. 22 L. n. 689/1981 onde evitare la sentenza con dichiarazione di inammissibilità, si suggerisce di richiedere al Giudicante il cambiamento di rito da quello speciale in quello ordinario dinanzi allo stesso Giudice e questi vi provvederà, ordinando la notifica del provvedimento a tutte le parti legittimate a contraddire, nei termini di legge che per il Giudice di Pace sono 45 giorni. L'interessato quindi potrà fare opposizione all'esecuzione nelle forme di cui all'art. 615 1° comma c.p.c. dinanzi al Giudice di Pace senza termini di decadenza, in quanto il limite temporale è dato dall'inizio dell'esecuzione che si realizza con l'atto di pignoramento.

Di conseguenza il termine di sessanta giorni contenuto nelle cartelle di pagamento riguarda esclusivamente il ricorso presso la Commissione Tributaria Provinciale che come già detto ha la giurisdizione sui crediti tributari.

I casi più frequenti di opposizione sono:

l'annullamento della cartella di pagamento in sede giurisdizionale e l'errata emissione del preavviso di fermo,

i vizi nella notifica della cartella di pagamento che ne hanno impedito il perfezionamento e quindi l'illegittima emissione della comunicazione suddetta;

il verificarsi della prescrizione quinquennale tra le notifiche dei diversi atti: verbale; cartella di pagamento, preavviso di fermo.

Ulteriore caso patologico potrà avvenire allorchè il preavviso di fermo sia il primo atto di conoscenza da parte del debitore che sia stata commessa una violazione al C.d.S con il proprio autoveicolo e quindi l'interessato non abbia ricevuto nè il verbale né la cartella di pagamento (inesistenza del titolo esecutivo che legittima il credito).

Il Giudicante sentite le posizioni delle parti in causa ed esaminata la documentazione da ciascuno prodotta emetterà una sentenza di accertamento circa la sussistenza o meno il credito vantato.

(Avv. Angelo Mandetta Giudice di Pace di Roma)