SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Giudice di Pace di Palmi, con sentenza del 9 aprile 2013, n. 252, dichiarò la propria incompetenza per materia a conoscere l'opposizione, proposta da Nicola Orlando, avverso il provvedimento di fermo amministrativo conseguente al mancato pagamento di cartella esattoriale relativa a sanzioni amministrative (contravvenzioni al codice della strada), di importo pari a euro 4.042,41, per l'effetto rimettendo le parti dinanzi al Tribunale.

Riassunta la causa, il giudice designato ha richiesto d'ufficio regolamento di competenza, *ex* art. 45 cod. proc. civ.

Ha ricordato che, nel dichiararsi incompetente, il Giudice di Pace aveva richiamato l'arresto di queste sezioni unite, secondo cui la competenza per l'impugnazione di un provvedimento di fermo amministrativo, previsto dall'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (o anche di un semplice "preavviso", relativo a crediti di natura non tributaria) è, in base all'art. 9, comma 2, cod. proc. civ., inderogabilmente del tribunale, in virtù della natura esecutiva del provvedimento in discussione (Cass. civ. sez. un. 12 ottobre 2011, n. 20931).

A giudizio del decidente, invece, pur dovendo essere condiviso l'orientamento di legittimità per il quale, sia il fermo di beni mobili registrati che l'ipoteca prevista dal d.P.R. n. 602 del 1973 sono atti chiaramente funzionali alla realizzazione del credito, e quindi alla esecuzione forzata, essi, stante l'inequivocabile tenore degli artt. 491 e 502 cod. proc. civ., non sono tuttavia configurabili come atti del processo esecutivo. E invero, considerata la carenza di passaggi procedurali diretti tra l'ipoteca e il fermo, da un lato, e il pignoramento e gli atti a questo successivi dall'altra, gli istituti in discorso andrebbero ricostruiti come *misure cautelari atipiche, a contenuto inibitorio di carattere provvisorio, con la chiara funzione di garantire il soddisfacimento della pretesa di credito da parte dell'Amministrazione procedente e, come tali, certamente preordinati alla successiva esecuzione forzata*. Ne conseguirebbe che la tutela giudiziaria nei loro confronti andrebbe esperita davanti al giudice ordinario, competente per valore, con il rimedio di cui all'art. 615, primo comma, cod. proc. civ.

Avviato il ricorso alla trattazione con il procedimento di cui all'art. 380 *ter* cod. proc. civ., il Pubblico Ministero, nella sua requisitoria scritta, ha chiesto

il rigetto dell'istanza, in adesione all'arresto n. 20931 del 2011, richiamato dal Giudice di Pace.

Investita del conflitto, la sezione sesta-3 civile della Corte di cassazione, con ordinanza del 20 ottobre 2014, ha ritenuto di sottoporre al Primo Presidente la valutazione dell'opportunità di devolvere alle sezioni unite la questione se il fermo di beni mobili registrati previsto dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 86 sia qualificabile come strumento di conservazione della garanzia del credito oppure come atto prodromico all'espropriazione forzata o, addirittura, come atto esecutivo e quindi, in caso di giurisdizione del giudice ordinario, se la relativa impugnazione introduca: *a*) una causa ordinaria di accertamento soggetta alle regole di competenza dettate dal codice di rito (prima ipotesi); *b*) un giudizio di opposizione cd. preventiva all'esecuzione, disciplinato dall'art. 615, comma 1 (oltre che dall'art. 618 *bis* cod. proc. civ., comma 1), e, quanto alla competenza, anche dall'art. 17 cod. proc. civ. e dall'art. 27, comma 1, cod. proc. civ., (seconda ipotesi, ove sia in contestazione l'*an* della pretesa esecutiva); *c*) un giudizio di opposizione cd. successiva all'esecuzione, disciplinato dall'art. 615, comma 2 (oltre che dall'art. 618 *bis* cod. proc. civ., comma 2), per la prima fase endo-procedimentale, e dall'art. 616 cod. proc. civ. per la seconda fase (terza ipotesi, e sempreché sia in contestazione l'*an* dell'agire *in executivis*); *d*) un giudizio di opposizione agli atti esecutivi, ove il vizio denunciato involga il *quomodo* dell'azione intrapresa, con conseguente competenza, in ogni caso, del tribunale a conoscerne, a prescindere dalla qualificazione del fermo e dell'ipoteca come atto pre-esecutivo od esecutivo, per quanto disposto dagli artt. 9, comma 2, 617, commi 1 e 2, 480, comma 3, 27 secondo comma, cod. proc. civ.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1 Come evidenziato nell'ordinanza di rimessione, mentre la questione della natura giuridica del fermo di beni mobili registrati è sostanzialmente neutra allorché il giudizio di impugnazione debba svolgersi, in ragione del carattere tributario del credito tutelato, innanzi alle Commissioni tributarie, posto che l'art. 19, comma primo, lett. e-*ter*) del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, non detta una disciplina differenziata, quanto alle forme e ai termini di proposizione dell'impugnazione, né, ovviamente, quanto alla competenza, a

seconda della tipologia del vizio fatto valere, questa, qualora l'impugnazione appartenga alla giurisdizione del giudice ordinario, rileva, ove si configuri il fermo come atto preordinato alla esecuzione o come atto esecutivo, al fine di ascrivere l'opposizione, rispettivamente, al primo o al secondo comma dell'art. 615 cod. proc. civ., oppure al primo o al secondo comma dell'art. 617 cod. proc. civ.. Ciò significa, in punto di competenza, che, se si contesta l'*an* della pretesa esecutiva, la stessa sarà ripartita tra giudice di pace e tribunale, fatta eccezione per i crediti di natura previdenziale, per i quali è in ogni caso competente il tribunale, in funzione di giudice del lavoro; mentre, se il vizio denunciato involge il *quomodo* dell'azione esecutiva, la competenza, *ex* artt. 9, secondo comma, 617, commi 1 e 2, 480, comma 3, 27 secondo comma, cod. proc. civ., spetterà sempre al tribunale. A ciò aggiungasi, sotto il profilo del rito, che, inquadrato il giudizio di opposizione nell'ambito, di volta in volta, degli artt. 615 o 617 cod. proc. civ., esso giammai potrà svolgersi secondo la struttura bifasica preconizzata dagli artt. 616 o 618 cod. proc. civ., dovendo comunque essere trattato – nella pacifica assenza, con riferimento alla procedura di fermo, di un giudice dell'esecuzione – davanti a un unico giudice.

I predetti inconvenienti vengono invece superati, ove si acceda alla configurazione del fermo (e del preavviso di fermo), come atti né esecutivi, né prodromici alla esecuzione, ma di natura cautelare e/o coercitiva, posto che, a fronte di tale ricostruzione, l'impugnativa delle misure dovrebbe avvenire secondo le regole del rito ordinario di cognizione e nel rispetto delle norme generali in tema di riparto di competenza per materia e per valore, configurandosi, la relativa iniziativa giudiziaria, come un'azione di accertamento negativo della pretesa dell'esattore di eseguire il fermo, azione in relazione alla quale il giudice adito sarà chiamato a conoscere sia della misura coercitiva che del merito della pretesa creditoria.

2 Tanto premesso, al fine di chiarire i termini della questione sottoposta allo scrutinio nomofilattico delle sezioni unite, sembra opportuno ripercorrere, almeno per grandi linee, l'evoluzione dell'istituto.

Esso venne introdotto dall'art. 5 del d.l. n. 669 del 1996, convertito dalla legge n. 30 del 1997, il cui articolo 90 *bis* prevedeva che: *qualora in sede di riscossione coattiva di crediti iscritti a ruolo non sia possibile, per mancato*

reperimento del bene, eseguire il pignoramento dei veicoli a motore e degli autoscafi di proprietà del contribuente iscritti in pubblici registri, la Direzione regionale delle entrate ne dispone il fermo.

La *ratio* della norma era dunque, all'evidenza, solo quella di impedire la circolazione del mezzo al fine di consentirne il ritrovamento e il successivo pignoramento.

Il d.lgs. n. 26 del 1999 sostituì integralmente il titolo II del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nel quale era contenuto l'art. 91 *bis*, innanzi riportato: in particolare, la disciplina del fermo venne trasferita nell'art. 86, all'interno del Capo III, espressamente intitolato "*Disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati*". Peraltro la misura, la cui adozione rimase affidata alla determinazione dell'ufficio finanziario, fu estesa a tutti i beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri.

Con il d.lgs. n. 193 del 2001 il potere discrezionale di disporre il fermo fu affidato direttamente al concessionario, dopo l'inutile decorso del termine di cui all'art. 50, primo comma, del predetto decreto (n. 602 del 1973), e cioè dopo il decorso di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento: con il che il provvedimento venne svincolato dall'esito negativo del pignoramento per mancato reperimento del bene.

L'art. 3, comma 41, del d.l. n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005, chiarì poi, con norma di interpretazione autentica, che, fino alla emanazione del decreto ministeriale con il quale sarebbero stati stabiliti le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione del fermo, questo poteva essere eseguito dai concessionari nel rispetto delle disposizioni di cui al D.M. n. 503 del 1998. Per il che l'Agenzia delle Entrate adottò una risoluzione con la quale consentì ai concessionari di procedere in via diretta al fermo, a condizione che l'iscrizione dello stesso fosse preceduta da un preavviso, contenente un ulteriore invito a pagare le somme dovute.

Con l'art. 35, comma 26 *quinquies*, del d.l. n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006, il legislatore inserì nel catalogo degli atti impugnabili dal contribuente innanzi alle Commissioni tributarie anche il fermo amministrativo e l'iscrizione di ipoteca, a tal fine modificando l'art. 19 d.P.R. n. 546 del 1992.

Infine l'art. 52, comma 1, lett. *m*) d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, ha modificato il comma 2 dell'art. 86, di talché la norma, dopo aver previsto che, decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri, stabilisce, al capoverso successivo, che "*la procedura di iscrizione del fermo di beni mobili registrati è avviata dall'agente della riscossione con la notifica ... di una comunicazione preventiva contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà eseguito il fermo, senza necessità di ulteriore comunicazione, mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari, salvo che il debitore o i coobbligati, nel predetto termine, dimostrino all'agente della riscossione che il bene mobile è strumentale all'attività di impresa o della professione*".

3 Il turbolento *iter* normativo qui sinteticamente riportato torna utile nell'analisi della giurisprudenza di queste sezioni unite, non scevra, essa stessa, da significative incoerenze.

Sta di fatto che, allorché la questione della natura giuridica del fermo è stata affrontata in vista della definizione del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario, le sezioni unite, dopo averla risolta in base alla natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo, con la conseguenza che la giurisdizione spetterà al giudice tributario o al giudice ordinario a seconda della natura tributaria o meno di quei crediti – e tanto in ragione della necessità di collegare imprescindibilmente, in ottemperanza al disposto dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione, la giurisdizione del giudice tributario alla natura tributaria del rapporto, sull'abbrivio delle sentenze del giudice delle leggi nn. 64 e 130 del 2008 – hanno ritenuto di dover ripensare, alla luce della modifica dell'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, ad opera dell'art. 35, comma 26 *quinquies*, del d.l. n. 248 del 2006, convertito nella legge n. 296 del 2006, l'esegesi (cfr. Cass. S.U. ord. nn. 2053 e 14701 del 2006), formatasi nel precedente assetto normativo, secondo cui il fermo sarebbe atto "preordinato all'espropriazione forzata". In particolare, dal rilievo che l'art. 2 di tale fonte espressamente esclude dalla giurisdizione tributaria "*le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove*

previsto, dell'avviso di cui al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 50", hanno tratto ulteriori elementi a suffragio della tesi, già da taluni sostenuta, secondo cui l'adozione della misura in questione si riferisce, in realtà, ad una procedura alternativa all'esecuzione forzata vera e propria, la quale nel d.P.R. n. 602 del 1973, trova la propria tipizzante disciplina nel Capo 2° del Titolo 2°, ad essa intitolato, laddove la regolamentazione del fermo è collocata, come detto innanzi, all'interno del Capo III (cfr. Cass. civ. sez. un. 5 giugno 2008, n. 14831).

4 A diverse conclusioni le sezioni unite sono tuttavia pervenute allorché sono state interpellate sulla diversa questione della individuazione dell'organo – giudice di pace o tribunale – competente a conoscere le controversie sul fermo nell'ambito della giurisdizione ordinaria: in tale frangente esse hanno invero riconosciuto la competenza esclusiva del tribunale ai sensi dell'art. 9 cod. proc. civ., sulla base della ritenuta *natura propriamente esecutiva* del provvedimento (come dell'afferente preavviso) di iscrizione di ipoteca e/o di fermo (cfr. Cass. civ. sez. un. 12 ottobre 2011, n. 20931).

Peraltro siffatto orientamento – che si è così posto in linea di discontinuità non solo con quanto affermato in tema di riparto di giurisdizione, ma anche con la pregressa configurazione del fermo amministrativo (e del relativo preavviso) in termini di atto solo prodromico all'espropriazione forzata, e quindi di natura pre-esecutiva – è stato poi seguito dalla successiva giurisprudenza di legittimità (cfr., *ex plurimis*, Cass. civ. sez. un. 20 giugno 2012, n. 10147; Cass. civ. 27 novembre 2012, n. 21068; Cass. civ. 4 novembre 2013, n. 24729).

5 Non meno affannosa e accidentata è stata l'evoluzione della ricostruzione della natura giuridica dell'iscrizione dell'ipoteca, di cui all'art. 77 d.P.R. n. 602 del 1973.

E invero, in epoca antecedente alla modifica dell'art. 19 d.lgs. n. 546 del 1992, se ne era affermata, sulla base del carattere, ad essa riconosciuto, di provvedimento preordinato all'espropriazione forzata, la giustiziabilità innanzi al giudice ordinario nelle forme dell'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi (cfr. Cass. civ. 9 giugno 2010, n. 13930; Cass. civ. sez. un. 19 marzo 2009, n. 6594; Cass. civ. sez. un. 24 marzo 2009, n. 7034).

Inserita l'ipoteca, al pari del fermo, tra gli atti impugnabili innanzi alle Commissioni tributarie, si è affermata l'appartenenza delle relative controversie alla giurisdizione del giudice tributario, qualora i crediti garantiti dall'ipoteca abbiano natura tributaria (cfr. Cass. civ. sez. un. 5 marzo 2009, n. 5286; Cass. civ. 24 marzo 2009, n. 7034), restando peraltro estremamente controversa l'applicabilità, e i limiti dell'applicabilità, della disciplina degli atti di esecuzione esattoriale alla relativa iscrizione.

In tale contesto le sezioni unite, chiamate a stabilire se il concessionario alla riscossione, prima di procedervi, sia o meno tenuto, decorso un anno dalla notifica della cartella di pagamento, a inviare al debitore un avviso che contenga l'intimazione ad adempiere entro cinque giorni l'obbligo risultante dal ruolo, *ex* art. 50, comma 2, d.P.R. n. 602 del 1973, hanno escluso che l'iscrizione ipotecaria costituisca atto dell'espropriazione forzata, configurandola in termini di procedura ad essa alternativa, da tanto inferendo la non necessarietà della notifica dell'intimazione predetta, pur nella riconosciuta doverosità che, in ogni caso venga al contribuente comunicato che si procederà all'iscrizione, con contestuale assegnazione di un termine per presentare osservazioni o effettuare il pagamento (cfr. Cass. civ. sez. un. 18 settembre 2014, n. 19667).

Ed è singolare che siffatto approdo si è ampiamente giovato dell'arresto delle sezioni unite n. 148 del 2008, in ordine alla insostenibilità, dopo la modifica dell'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, della configurazione del fermo come atto esecutivo o prodromico alla esecuzione, praticamente ignorando *tout court* i successivi *revirements* di questa Corte Regolatrice.

È appena il caso di evidenziare che il cambio di prospettiva sotteso all'arresto n. 19667 del 2014 è tanto più significativo, ai fini che qui interessano, in quanto, da un lato, la disciplina dell'ipoteca, a differenza di quella del fermo, è collocata nel Capo II, all'interno cioè delle nome sull'espropriazione forzata, e, dall'altro, l'adozione della misura, se l'importo complessivo del credito per cui si procede non supera il cinque per cento del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione, è atto dovuto.

6 La varietà delle opzioni dogmatiche e delle connesse scelte processuali di volta in volta enunciate dalla giurisprudenza di legittimità e delle stesse

sezioni unite impongono una definitiva presa di posizione sulla natura giuridica del fermo, come già dell'ipoteca, al fine di eliminare ogni incertezza sui tempi e sui modi in cui ne va effettuata l'impugnativa nonché sul giudice competente a conoscerne.

Ciò posto, la soluzione della questione prospettata dall'ordinanza di rimessione può avvalersi di una serie di indici di carattere letterale, sistematico e teleologico.

Merita anzitutto rilevare, sotto il primo profilo, che la configurazione dell'istituto in termini di atto esecutivo o prodromico all'esecuzione risulta difficilmente compatibile con il dettato dell'art. 491 cod. proc. civ., a tenor del quale l'espropriazione forzata si inizia con il pignoramento, e dell'art. 50 d.P.R. n. 602 del 1973, che abilita il concessionario a procedere ad espropriazione forzata quando è inutilmente decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento.

Peraltro la ricaduta in rito di tale esegesi è l'esperibilità dell'impugnativa della misura nelle forme e nei termini di cui agli artt. 615 e/o 617 cod. proc. civ., con il limite, già innanzi evidenziato, che essa giammai potrà svolgersi secondo il meccanismo bifasico delle opposizioni all'esecuzione o agli atti esecutivi, spia inequivocabile, questa, di una difficoltà strutturale del provvedimento a essere calato nell'ambito del processo esecutivo.

A ciò aggiungasi che la tesi della alternatività del fermo, come dell'iscrizione ipotecaria, rispetto all'espropriazione, consente di attribuire senza imbarazzo la giurisdizione sull'impugnativa di tali atti, allorché siano afferenti a crediti di natura tributaria, al giudice tributario, laddove il contrario orientamento esigerebbe una verifica della compatibilità di siffatta disciplina con il precetto costituzionale che vieta l'istituzione di giudici speciali (cfr. Cass. civ. sez. un. n. 19667 del 2014 cit., *sub* 9.3).

Infine il fermo, che temporalmente, al pari dell'ipoteca, si colloca tra notificazione della cartella di pagamento e pignoramento, è atto discrezionale del concessionario (oggi dell'agente della riscossione), nel senso che la sua adozione non costituisce passaggio indefettibile per l'avvio della procedura esecutiva; la legge neppure prevede la possibilità di convertirlo in pignoramento; non sono stabiliti termini alla sua durata.

7 Tirando le fila del discorso, sembra allora evidente che, quanto meno dal momento in cui il legislatore del 2001 ha svincolato il fermo dall'esito infruttuoso del pignoramento, sopprimendo la condizione del mancato reperimento del bene, alla quale esso era prima subordinato, il presidio non può non essere ricostruito in termini di misura alternativa alla esecuzione, come del resto conferma anche la collocazione topografica della relativa disciplina all'interno del Capo III del Titolo II. In sostanza, decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, l'agente della riscossione potrà, a sua scelta, o procedere ad esecuzione forzata sulla base del titolo esecutivo costituito dal ruolo ovvero disporre il fermo di beni mobili registrati.

Deve allora concludersi che trattasi di misura puramente afflittiva, volta a indurre il debitore all'adempimento, pur di ottenerne la rimozione. Come tale essa deve ritenersi impugnabile secondo le regole del rito ordinario di cognizione e nel rispetto delle norme generali in tema di riparto di competenza per materia e per valore, configurandosi, la corrispondente iniziativa giudiziaria, come un'azione di accertamento negativo della pretesa dell'esattore di eseguire il fermo, in cui al giudice adito sarà devoluta la cognizione sia della misura che del merito della pretesa creditoria.

8 Se tutto questo è vero, il conflitto di competenza sollevato dal Tribunale di Palmi non sfugge alla declaratoria di inammissibilità.

E invero, per giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte (cfr. Cass. civ. ord. 19 gennaio 2015, n. 728; Cass. civ. ord. 14 febbraio 2014, n. 3534; Cass. civ. ord. 14 aprile 2014, n. 8676; e anche, in motivazione, Cass. civ. sez. unite ord. 19 ottobre 2011, n. 21582) l'esperimento del regolamento di competenza d'ufficio ai sensi dell'art. 45 cod. proc. civ. postula che, emessa dal giudice adito per un determinato processo la pronuncia dichiarativa della competenza per materia o per territorio inderogabile e riassunta la causa davanti al giudice ritenuto competente, quest'ultimo si ritenga a sua volta incompetente sotto gli stessi profili, nel senso che sostenga che la competenza per ragioni di materia o di territorio inderogabile spetta al primo ovvero ad un terzo giudice. Ciò significa che deve essere dichiarato inammissibile il conflitto di competenza qualora il secondo giudice, indicato come competente per materia dal primo e davanti

al quale la causa è stata riassunta, nell'escludere di essere munito di competenza per materia, ritenga che questa appartenga ad altro organo giudiziario per ragioni di valore, spettando solo alle parti, nelle forme e nei tempi di cui all'art. 38 cod. proc. civ., eccepire l'incompetenza sotto tale profilo, al pari dell'incompetenza territoriale derogabile.

9 Nella fattispecie, come esplicitato innanzi, il Tribunale ha elevato conflitto sul presupposto che il fermo costituisca una misura cautelare atipica, a contenuto inibitorio e di carattere provvisorio, la cui tutela andrebbe esperita davanti al giudice ordinario competente per valore, con il mezzo di cui all'art. 615, primo comma, cod. proc. civ.

La circostanza che, secondo queste sezioni unite, il fermo di beni mobili registrati costituisce una misura puramente coercitiva, nulla toglie al fatto che, sia pure per ragioni diverse da quelle prospettate nell'ordinanza di rimessione, la cognizione della controversia dovrebbe comunque essere devoluta al Giudice di Pace di Palmi esclusivamente per ragioni di valore.

Ne deriva che, affermato il principio di diritto in ordine alla natura giuridica del fermo di beni mobili registrati come atto non già di espropriazione forzata, ma di una procedura a questa alternativa, la cui impugnativa, sostanziandosi in un'azione di accertamento negativo della pretesa creditoria, segue le norme generali in tema di riparto della competenza, per materia e per valore, l'istanza di regolamento di competenza di ufficio va dichiarata inammissibile.

Nulla va disposto in ordine alle spese, trattandosi di procedura officiosa.

P.Q.M.

La Corte a sezioni unite dichiara l'inammissibilità del ricorso.

Roma, 23 giugno 2015

Il Consigliere est.
Dott. Adelaide Amendola

Il Presidente
Dott. Luigi Antonio Rovelli

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi 22 LUG. 2015
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI