# FERMO AMMINISTRATIVO ESATTORIALE

*Disciplina, natura giuridica,*
*profili di illegittimità e giudice competente*

Negli ultimi anni, i dubbi interpretativi e la solo presunta conformità ai principi costituzionali del fermo amministrativo sono ritornati prepotentemente all'attenzione degli studiosi sotto forma del fenomeno a tutti tristemente noto come "cartelle pazze".

Negli ultimi anni, si è infatti assistito (o meglio, si è solo potuto assistere inermi…) ad una intensa e frenetica attività, da parte dei concessionari della riscossione, volta al recupero di crediti, più apparenti che reali, attraverso l'emissione di cartelle esattoriali ed avvisi di pagamento a valanga.

A terrorizzare i contribuenti, tuttavia, non è stata tale enorme quantità di carta, bensì le cd. "ganasce fiscali" (i fermi amministrativi), che hanno intrappolato i beni mobili (per lo più i veicoli) dei presunti insolventi senza indicare l'autorità a cui rivolgersi per esporre le proprie difese.

Qui di seguito, si cercherà di delineare, innanzitutto, il quadro normativo in cui si inserisce l'emanazione di un provvedimento di fermo; in secondo luogo, si cercherà di indagare tra le opinioni degli studiosi al fine, di ricostruire la natura giuridica dell'istituto ed infine si passeranno in rassegna le principali pronunce, di merito e di legittimità, al fine di circoscrivere la competenza dei giudici in materia di fermo amministrativo.

## Normativa

Il fermo amministrativo è introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento con **l'art. 69, ultimo comma,** del **R.D. 18/11/1923**, **n. 2440**[1], in

[1] **R.G. n. 2440 del 18/11/1923** "*Nuove disposizioni sull'Amministrazione del Patrimonio e sulla contabilità generale dello stato".*

materia di contabilità generale dello Stato, al fine di consentire alle Amministrazioni dello Stato di sospendere temporaneamente il pagamento a favore di un contribuente che risulta debitore nei confronti delle stesse per altri titoli: "Qualora un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo".

L'istituto ha avuto vita stentata sino agli anni '60 del secolo scorso, quando varie circolari del Ministero del tesoro ne hanno precisato presupposti, limiti e modalità applicative, che hanno consentito, anche per l'accresciuto interesse della dottrina e con gli apporti della giurisprudenza, di delinearne i contorni, invero alquanto vaghi nella formulazione normativa.

Il fermo si configura così come la misura cautelare a tutela delle ragioni di credito della pubblica amministrazione, rimesso al prudente apprezzamento discrezionale della stessa, la cui finalità è di legittimare la sospensione del pagamento di un credito, liquido ed esigibile, da parte dello Stato a salvaguardia dell'eventuale compensazione di un credito (anche se non liquido ed esigibile) che l'Amministrazione statale, considerata nella sua unità, pretenda di avere nei confronti del creditore.

La temporaneità della misura si riconduce all'esigenza di un definitivo accertamento sulla sussistenza del credito e, quindi, può concludersi o nella revoca del fermo, nell'ipotesi di pagamento del credito "opposto" da parte del privato, o di verifica della sua insussistenza ovvero, ancora,

---

**Art 69**

Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, nei casi in cui sono ammesse dalle leggi, debbono essere notificate all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento.

La notifica rimane priva di effetto riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi. Potrà, per altro, il creditore fare tale notificazione all'ufficiale, tesoriere o agente incaricato di eseguire il pagamento degli ordini o di effettuare la consegna degli assegni di cui all'art. 54, let. a.

Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno e gli atti di revoca, rinuncia o modificazione di vincoli devono risultare da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio.

I pignoramenti, i sequestri e le opposizioni hanno efficacia soltanto se fatti nei modi e nei casi espressamente stabiliti dalla legge.

Nessun impedimento può essere costituito mediante semplici inibitorie o diffide.

Qualora un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo.

nell'incameramento delle somme dovute dal privato sino alla concorrenza del credito dell'amministrazione.

La natura cautelare della misura implica poi che l'Amministrazione valuti la possibilità di mezzi alternativi di conservazione delle proprie ragioni di credito (sequestro conservativo, prestazione di fideiussione) e che, quindi, il fermo sia adottato solo quando si dimostri il mezzo più efficace allo scopo.

Si anticipa che proprio la natura cautelare ha consentito alla Corte Costituzionale di escludere l'incostituzionalità dell'istituto[2].

Un'altra ipotesi, attinente in particolare al *fermo amministrativo degli autoveicoli,* fu successivamente introdotta **dall'art. 1, comma 4, lett. e),** del **decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669**, convertito con modificazioni nella **legge 28 febbraio 1997, n. 30**, che ha aggiunto **l'art. 91 bis** al **d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602[3].**

La *ratio* del nuovo istituto era quella di introdurre un vincolo sulla disponibilità giuridica del veicolo, nel senso di sottrarne il godimento al titolare (nel senso proprio civilistico dello *jus utendi ac fruendi*), sotto pena di una sanzione amministrativa pecuniaria e disporne, conseguentemente, l'affidamento, in custodia onerosa, presso un depositario autorizzato.

In effetti, il fermo amministrativo non si configurava come istituto attinente alla procedura esecutiva dell'espropriazione mobiliare (pignoramento[4]), proprio in relazione al presupposto per l'adozione del

---

[2] **Corte Cost., 13-19 aprile 1972, n. 67**, che lo ha inquadrato nell'ambito dell'autotutela amministrativa finalizzata alla tutela delle entrate della pubblica amministrazione; e proprio in funzione di tali caratteri e delle finalità pubblicistiche che informano il fermo amministrativo è stata esclusa ogni disparità di trattamento rispetto alla posizione creditoria paritaria dei privati per i quali la compensazione è assoggettata a limiti più stringenti.

[3] La disposizione, rubricata "*Fermo dei veicoli a motore ed autoscafi*", era così formulata:

"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 nei pubblici registri, la direzione regionale delle entrate ne dispone il fermo.

Il provvedimento di fermo di cui al comma 1 si esegue mediante iscrizione nei registri mobiliari a cura del concessionario che provvede, altresì, a darne comunicazione al debitore.

Chiunque circoli con veicoli o autoscafi sottoposti al fermo è soggetto alla sanzione prevista dall'art. 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

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.

Sono validi agli effetti della procedura di riscossione dei tributi i certificati, le visure e qualsiasi atto e documento amministrativo rilasciati, tramite sistemi informatici o telematici, al concessionario del servizio della riscossione dei tributi qualora contengano apposita asseverazione del predetto concessionario della loro provenienza"

[4] Previsto e disciplinato dal Libro III, Titolo II, Capo I, Sezione II del Codice di Procedura Civile

provvedimento, costituito dal mancato reperimento del bene da sottoporre a pignoramento.

Si delineava, piuttosto, come ***misura cautelare provvisoria, con effetti (indiretti) di conservazione della garanzia patrimoniale del credito tributario***[5].

Peraltro, proprio ai fini dell'applicabilità della disposizione dell'art. 91 bis, ed in particolare per disciplinare "modalità, termini e procedure" per l'adozione ed esecuzione del fermo, era stato emanato un apposito regolamento, nella forma del **decreto del Ministro delle finanze**, di concerto coi Ministri dell'interno e dei lavori pubblici: il **n. 503, del 7 settembre 1998**.

La normativa applicativa prevedeva che entro sessanta giorni dall'apposizione del visto, di cui all'art. 79 del DPR 28/01/1988, n.43[6], il concessionario della riscossione, in caso di mancato reperimento del veicolo a motore indicato nel visto stesso, poteva richiedere alla direzione regionale delle entrate, competente in relazione al luogo in cui si procede all'esecuzione, di disporre il **fermo del mezzo** (art 3, comma 2, del Decreto Interministeriale del 07/09/1998, n. 503).

I sessanta giorni decorrevano dalla data del verbale di pignoramento negativo o insufficiente, nel caso in cui il concessionario si fosse avvalso della facoltà di cui all'articolo 2 dello stesso decreto (possibilità di accedere

---

[5] In tal senso V. L.SPAGNOLETTI, *Le "ganasce" fiscali: breve storia del fermo amministrativo dei beni mobili registrati in sede di riscossione di entrate mediante ruolo, tra problemi sostanziali e processuali (con qualche riserva sulla legittimità costituzionale dell'istituto)*, Commento alla Ordinanza 5 marzo 2003, n. 216, del TAR Puglia Bari, I Sez., su www.lexitalia.it.

[6] **Decreto del Presidente della Repubblica del 28/01/1988 n. 43** – *Istituzione del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell' art.1, comma 1, della L.4 ottobre 1986, n.657.*

**Art. 79 Verbali di pignoramento.**

1. In caso di pignoramento negativo o insufficiente, se il credito per cui procede e' complessivamente superiore a lire 500 mila, il concessionario che ha avuto in carico il ruolo esibisce, entro 90 giorni, il relativo verbale all'ufficio finanziario o all'ente che ha emesso il ruolo.
2. Al verbale deve essere allegato il certificato anagrafico da cui risulta l'ultimo domicilio delle persone fisiche cui e' intestato il verbale di pignoramento ovvero che le stesse non risultano iscritte all'anagrafe.
3. L'ufficio finanziario ovvero l'ente che ha emesso il ruolo appone entro novanta giorni dalla ricezione del verbale il proprio visto, indicando in calce quali sono i cespiti, i beni e ogni altro elemento utile, di cui e' a conoscenza, per l'esperimento di ulteriori procedure esecutive.
4. Trascorso tale termine senza che l'ufficio o l'ente abbia apposto il proprio visto il concessionario e' autorizzato a presentare la domanda di rimborso o di discarico fermo restando quanto previsto dall'articolo 80.
5. I verbali possono essere inviati per il visto all'ufficio competente anche mediante raccomandata con avviso di ricevimento. In tal caso l'esibizione dei verbali si considera avvenuta nel giorno in cui la raccomandata e' consegnata all'ufficio postale.

Come si dirà infra, il presente decreto e' stato abrogato dall'art. 68, primo comma del DLG 13/04/99 n. 112 salvo quanto previsto dagli articoli 58 e 59 del medesimo DLG. Inoltre tale abrogazione non opera limitatamente al rinvio contenuto nell'art. 4, comma 1, ultimo periodo, del DLG 09/07/97, n. 237.

gratuitamente alle informazioni del pubblico registro automobilistico (PRA), ai sensi dell'art. 22, comma 2, del decreto del Ministero delle finanze del 02/10/1992, n. 514.

La richiesta dell'emanazione del provvedimento di fermo non esonerava, tuttavia, il concessionario dall'obbligo di porre in essere le ulteriori azioni esecutive prescritte dalle norme vigenti (art. 3, comma 3 D. Interm. n. 503 del 07/09/1998).

La direzione regionale delle entrate, nel termine di venti giorni decorrenti dalla richiesta, emetteva in duplice copia, il relativo provvedimento, consegnandone una al concessionario, che nei sessanta giorni successivi eseguiva il fermo mediante iscrizione, anche in via telematica o mediante scambio di supporti magnetici, nel PRA, dandone comunicazione al contribuente (entro cinque giorni dall'esecuzione del fermo)[7], nei modi di cui all'art. 26, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602[8].

Dalla data di iscrizione del fermo nel pubblico registro diventano inopponibili al concessionario gli atti di disposizione del veicolo, salvo che lo stesso fosse stato alienato con atto di data certa anteriore all'iscrizione del fermo ma trascritto successivamente. In tal caso, l'A.C.I. doveva darne tempestiva comunicazione (entro dieci giorni) alla direzione regionale delle entrate, la quale provvedeva immediatamente all'annullamento del fermo, informandone il concessionario ed il contribuente[9].

Ove la custodia del veicolo fosse stata disposta presso un depositario autorizzato (e, quindi, *solo in caso di accertamento della violazione del fermo*), l'organo procedente (ovvero quello che accerta la violazione) era tenuto a darne comunicazione al concessionario della riscossione interessato che, a sua volta, entro sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione, dava corso al pignoramento del mezzo[10].

---

[7] Art. 4, comma 1, D. Interm. n. 503 del 1998.
[8] E cioè con spese di notifica e di iscrizione del fermo a carico del contribuente.
[9] Art. 5, comma 1, D. Interm. n. 503 del 1998.
[10] Art. 5, comma 3, D. Interm. n. 503 del 1998.

In caso di integrale pagamento delle somme dovute e delle spese di notifica della comunicazione di iscrizione del fermo al contribuente, il concessionario (entro venti giorni dal pagamento), ne dava comunicazione alla competente direzione regionale delle entrate, la quale, nei successivi venti giorni, emetteva un provvedimento di revoca del fermo, inviandolo al contribuente.

La cancellazione dell'iscrizione del fermo dei veicoli a motore del PRA veniva effettuata, a cura del contribuente, previa esibizione del provvedimento di revoca del fermo e dietro versamento presso le casse dell'ACI sia delle spese di iscrizione che di quelle di cancellazione.

Inoltre, se il veicolo a motore fosse stato sottoposto a custodia, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, veniva restituito al contribuente, subordinatamente al pagamento della sanzione pecuniaria e delle spese di custodia.

In caso di sgravio totale per indebito, e nel caso di annullamento per alienazione anteriore di data certa, trovava applicazione la stessa procedura esaminata *supra* ma il contribuente non era tenuto a versare alcunché.

Il rispetto dei termini, che scandivano l'assolvimento degli adempimenti a carico del concessionario, rilevavano, tuttavia, unicamente ai fini della dimostrazione dell'eventuale inesigibilità delle somme iscritte a ruolo per le quali si procedeva all'esecuzione.

Disposizioni analoghe valevano anche per il **fermo degli autoscafi**, con gli opportuni adattamenti richiesti dalla natura del mezzo e con l'unica peculiarità che, in caso di contravvenzione, al divieto di circolazione, l'imbarcazione dovesse esser fatta rientrare "nel porto più vicino". [11]

La disciplina legislativa dell'istituto, di cui all'art. 91 bis, fu poi sostanzialmente trasfusa nella disposizione dell'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, come introdotta dall'art. 16 del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46[12], che ha sostituito l'intero titolo II del d.P.R. n. 602 del 1973, e, quindi, anche il Capo III del medesimo, recante "*Disposizioni particolari in materia di*

[11] Art. 8, D. Interm. n. 503 del 1998.

[12] Recante "Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337".

*espropriazione di beni mobili registrati*", ed in vigore assieme all'intera riforma dal 1° luglio 1999, ai sensi del successivo art. 39 del D.Lgs. n. 46 del 1999.

Si è detto sostanzialmente perché, in effetti, l'art. 86, fermo il presupposto dell'esperimento negativo del pignoramento, ne ha esteso i destinatari, dal "contribuente" (ciò che poteva intende rsi come limitativo al solo obbligato principale) anche ai beni mobili "…dei coobbligati…" (comma 1), mentre al comma 3, ed in via indiretta, col riferimento alla sanzione per la violazione del divieto di circolazione anche all'uso di "aeromobili sottoposti a fermo", ha, altresì, ampliato la platea dei beni mobili assoggettabili al fermo.

In sostanza, la disposizione ha accresciuto tanto la sfera soggettiva dei destinatari del provvedimento quanto quella oggettiva dei beni che possono essere sottoposti al vincolo di indisponibilità.

Anche l'art. 86, ai fini della concreta operatività della misura, ne demandava la disciplina puntuale ad apposito regolamento, da emanare nella forma del decreto del Ministro delle finanze, di concerto coi Ministri dell'interno e dei lavori pubblici, ai fini della definizione delle "modalità", "termini" e "procedure" "…per l'attuazione di quanto previsto nel presente articolo".

Tale decreto ministeriale, a tutt'oggi, non è stato ancora emanato[13].

Una modifica di ben altro spessore è stata, invece, introdotta all'art. 86, comma 1, del DPR n. 602 del 1973, dall'art. 1, comma 2, lettera *q),* del D.Lgs. 27 aprile 2001, n. 193[14], ed in specie alla previsione ivi contenuta della possibilità di introdurre disposizioni integrative e correttive entro il biennio dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, costituenti atti di esercizio della delegazione legislativa (art. 1 comma 2).

Il primo comma dell'art. 86 è stato, infatti, così testualmente sostituito: "Decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei

[13] Si è posto quindi il problema della possibilità dell'applicazione delle disposizioni recate dal "vecchio" regolamento n. 503 del 1998, che l'Amministrazione finanziaria ha risolto (forse sbrigativamente, come si dirà *infra*) in senso affermativo.

[14] Emanato anch'esso in base alla legge delega 28 settembre 1998, n. 337.

coobbligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla direzione regionale delle entrate ed alla regione di residenza".

La novità non risiede tanto o soltanto nel trasferimento di poteri pubblicistici attinenti all'adozione della misura dagli uffici finanziari direttamente in capo ai concessionari della riscossione, quanto nella "rottura" di ogni collegamento di presupposizione tra l'avvio dell'esecuzione (sia pure col verbale di pignoramento negativo) e l'emanazione del fermo amministrativo.

Un'ultima ipotesi di fermo amministrativo è quella prevista dal codice della strada[15] (ovvero del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e successive modifiche) applicabile per talune violazioni (ad esempio, la guida di autoveicoli senza aver conseguito la patente o con patente scaduta), alla constatazione delle quali l'organo di polizia provvede direttamente a far cessare la circolazione ed a far ricoverare il veicolo in apposito luogo di custodia, avverso il quale è ammesso ricorso al prefetto, ai sensi dell'art. 203 e contro l'ordinanza del

---

[15] Codice della Strada**, art. 214** ***Fermo amministrativo del veicolo.***

1. Nelle ipotesi in cui il presente codice prevede la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo l'organo di polizia che accerta la violazione provvede direttamente a far cessare la circolazione ed a far ricoverare il veicolo in apposito luogo di custodia, secondo le modalità previste dal regolamento. Di ciò è fatta menzione nel verbale di contestazione della violazione. Nel caso di fermo amministrativo del ciclomotore, è ritirato il certificato di idoneità tecnica, facendone menzione nel verbale di contestazione.

1-bis. Se l'autore della violazione è persona diversa dal proprietario del veicolo, ovvero da chi ne ha la legittima disponibilità, e risulta altresì evidente all'organo di polizia che la circolazione è avvenuta contro la volontà di costui, il veicolo è immediatamente restituito all'avente titolo. Della restituzione è redatto verbale, copia del quale viene consegnata all'interessato.

2. Il veicolo è restituito all'avente titolo o, in caso di trasgressione commessa da minorenne, ai genitori o a chi ne fa le veci o a persona maggiorenne appositamente delegata, previo pagamento delle spese di trasporto e custodia.

3. Della restituzione è redatto verbale da consegnare in copia all'interessato.

4. Avverso il provvedimento di fermo amministrativo del veicolo è ammesso ricorso al prefetto a norma dell'art. 203.

5. Quando il ricorso sia accolto e dichiarato infondato l'accertamento della violazione, l'ordinanza estingue la sanzione accessoria ed importa la restituzione del veicolo dall'organo di polizia indicato nel comma 1.

6. Quando sia stata presentata opposizione ai sensi dell'articolo 205, la restituzione non può avvenire se non dopo il provvedimento della autorità giudiziaria che rigetta il ricorso.

7.è sempre disposto il fermo amministrativo del veicolo per uguale durata nei casi in cui a norma del presente codice è previsto il provvedimento di sospensione della carta di circolazione. Per l'esecuzione provvedono gli organi di polizia di cui all'articolo 12, comma 1. Nel regolamento sono stabilite le modalità e le forme per eseguire detta sanzione accessoria.

8. Chiunque circola con un ciclomotore sottoposto al fermo amministrativo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 635.090 a lire 2.540.350. Viene disposta, inoltre, la custodia del veicolo in un deposito autorizzato.

La Corte Cost., con **ordinanza 23 luglio 2001, n. 278**, ha escluso l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 214 del d.lgs. n. 285 del 1992, sotto il profilo che il fermo non sarebbe sospendibile dall'autorità giudiziaria "…poiché lo stesso rimettente non esclude la possibilità di una interpretazione della disposizione censurata diversa da quella da lui prospettata…"; ed ancora con **ordinanza 23 luglio 2001, n. 282**, nella parte in cui per guida con patente scaduta è previsto il fermo per la durata di due mesi perché la commisurazione della sanzione "…rientra nella più ampia discrezionalità legislativa, non spettando alla Corte rimodulare le scelte punitive del legislatore né stabilire la quantificazione delle sanzioni che ben possono essere stabilite anche in misura fissa, ove questa sia contenuta entro limiti di congruità e ragionevolezza".

prefetto si può fare opposizione dinanzi all'A.G.O., ai sensi degli artt. 22, 22-bis e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

È importante sottolineare che la violazione del provvedimento di fermo da ultimo esaminato, è punita nello stesso modo di quella del fermo a fini fiscali (stante il rinvio contenuto nell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 all'art. 214 comma 8) e, quindi, con la sanzione amministrativa pecuniaria ed il ricovero del veicolo presso deposito autorizzato.

Orbene, dalla rapida disamina dei due "modelli" di fermo amministrativo, è agevole rilevare elementi di diversificazione, piuttosto che di assimilazione, rispetto al fermo ai fini fiscali.

Quest'ultimo condivide col fermo *ex* art. 69 r.d. n. 2440 del 1923 solo le sue finalità *lato sensu* cautelari, mentre radicalmente diversi sono l'oggetto (rispettivamente: beni mobili registrati e crediti), gli effetti (rispettivamente: imposizione di un vincolo di indisponibilità, che incide sul diritto di godimento e sospensione del pagamento del credito) e le finalità ultime (rispettivamente: dissuasione del debitore dall'astenersi dal pagamento con coazione al soddisfacimento del credito e pagamento del credito o compensazione totale o parziale).

Rispetto al fermo disciplinato dal codice della strada, poi, il fermo ai fini fiscali si differenzia perché non ha natura di sanzione amministrativa e si risolve non già nella materiale apprensione del veicolo (eventuale e subordinata alla violazione del fermo) sebbene, si ripete, nella sola imposizione di un vincolo negativo sul diritto di godimento del bene, la cui violazione è, a sua volta, sanzionata in via amministrativa; e ciò si spiega agevolmente, proprio perché il fermo, regolato dal codice della strada, presuppone altra violazione (negli esempi fatti: guida senza aver conseguito la patente o con patente scaduta di validità), mentre il fermo fiscale non ha, a monte, alcuna violazione, tale non potendosi configurare il mero inadempimento dell'obbligazione di cui al "carico tributario" iscritto a ruolo e riportato nella cartella di pagamento (e non a caso si è parlato in

precedenza di una funzione genericamente afflittiva e solo "parasanzionatoria").

**Natura**

Sulla base della ricostruzione normativa *supra* richiamata, non si può, allora, condividere la tesi di chi ritiene che il fermo amministrativo, così come attualmente formulato dall'art.86 DPR 602/73, possa considerarsi ancora una misura cautelare.

Innanzitutto, la pretesa funzione di "strumentalità all'espropriazione, volta a garantire che il credito azionato sia soddisfatto"[16], alla luce della nuova formulazione, appare sicuramente meno effettiva; mentre, di contro, emerge la funzione altamente coercitiva ed intimidatoria, tipica dell'atto di esecuzione forzata, che si imprime col vincolo di indisponibilità (rectius, fermo) che colpisce i beni del debitore. Più che di un atto strumentale all'espropriazione, sembra più corretto parlare del fermo come di un atto che va a scalfire direttamente la sfera giuridico-patrimoniale del destinatario, imponendogli un vincolo di indisponibilità del bene oggetto dello stesso (nel senso, di vera e propria privazione del suo libero e pieno godimento)[17]. Sul piano degli effetti giuridici, quindi, non vi possono essere dubbi sulla equiparabilità, dell'iscrizione del fermo amministrativo da parte del concessionario, al pignoramento da parte dell'ufficiale della riscossione, stante la inopponibilità (e conseguente inefficacia), nei confronti del concessionario, degli atti di disposizione successivi all'iscrizione, al pari del medesimo vincolo che svolge il pignoramento[18]. La funzione del

[16] Vedi Ord. Trib Catanzaro 25.02.03 nella quale il giudice dopo essersi soffermato sulla evoluzione normativa del fermo ne sostiene la permanenza della sua funzione strumentale.

[17] Contra Ord 8.1.2003 Trib. Reggio Calabria dott. Giusti. Si sostiene che "gli effetti giuridici materialmente prodotti dal fermo, seppur del tutto analoghi a quelli che si creano con il pignoramento, che è il primo atto dell'esecuzione, non bastano a far ritenere la natura di atto di esecuzione del fermo dacchè nel DPR 602/73, non è dato rinverire nessuna norma in base alla quale possa sostenersi che il fermo amministrativo si sovrapponga, sostituendolo, al pignoramento aprendo così la via alla vendita coattiva."

[18] In tal senso vedasi la risoluzione ministeriale n.20/E del 8/02/2001 che nello sciogliere un quesito circa la possibilità della dilazione del pagamento ex art.19 del D.P.R. n.602/1973 successivamente all'iscrizione dell'ipoteca o del fermo amministrativo ex art. 86 del D.P.R. n. 600/1973, giunge a ritenere che nel caso si sia già provveduto all'iscrizione di ipoteca o del fermo amministrativo di un veicolo appartenente al debitore, non possa più essere disposta, ai sensi dell'art. 19 suddetto, la rateazione delle somme iscritte a ruolo, in quanto a pena di decadenza essa deve avvenire prima dell'inizio della procedura esecutiva con ciò implicitamente qualificando tali atti come sostanzialmente esecutivi.

pignoramento, infatti, è quella di vincolare i beni del debitore, da assoggettare all'esecuzione, a garanzia del credito per il quale l'azione esecutiva è stata proposta. L'effetto giuridico di tale vincolo è quello della inefficacia relativa: sono senza effetto (non già invalidi), nei confronti del creditore procedente e dei creditori intervenuti, gli atti di disposizione compiuti dal debitore ed aventi per oggetto i beni pignorati, se di data successiva alla trascrizione del pignoramento. Una situazione del tutto analoga si determina a seguito dell'iscrizione del provvedimento di fermo di veicoli (potremmo definirlo quasi un pignoramento virtuale); infatti, l'art. 5 del D.M. 7 settembre 1998, n. 503[19], prevede che gli atti di disposizione dei veicoli non sono opponibili, e perciò sono inefficaci, nei confronti del concessionario della riscossione, se di data successiva all'iscrizione del fermo. Appare, quindi, condivisibile e sostanzialmente corretta la soluzione cui è pervenuto il Tribunale di Brindisi,[20] che, in motivazione, ha inquadrato il fermo di cui si discute "in una particolare forma di pignoramento che rispetto a quella ordinaria si caratterizza per la possibilità che possa darsi senza necessità di apprensione materiale del bene registrato da sottoporre a vincolo".

Logico corollario della suddetta interpretazione è, anche, l'avvenuta collocazione dell'istituto in parola nell'ambito delle disposizioni che regolano l'esecuzione forzata ( Titolo II del DPR 602/73, intitolato "Riscossione coattiva" e capo III "Disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati") dei titolari del potere di riscossione (non, quindi, come misura cautelare in senso stretto, non se ne capirebbe altrimenti il bisogno attesa l'esistenza già di numerose disposizioni ordinarie in tal senso,

[19] Si ritiene, infatti, sulla base dei principi interpretativi del nostro ordinamento, che con riferimento a quanto si discute debba continuare ad applicarsi la normativa contenuta nel DM 7.9.1998, n. 503 (regolamento attuativo di una norma abrogata) limitatamente alle parti non incompatibili con la nuova disposizione, fino all'applicazione del nuovo regolamento. A conferma vedasi circ. n. 221/E del 24 novembre 1999; Ord. Trib. Chiaravalle 18.02.03; Ord. Trib. Reggio Calabria 8.1.03; . Contra: Sent. Giudice Pace di Bari 27.02.03.

[20] Ordinanza Tribunale di Brindisi sezione di Francavilla Fontana del 3.4.03 dott. C.Casarano.

ma come norma particolare, che agevola e facilita l'esecuzione da parte del concessionario)[21].

In altri termini, mentre il presupposto originario del fermo era l'esperimento negativo del tentativo di pignoramento del bene mobile registrato, per cui la misura, senza costituire atto di esecuzione in senso proprio (non rientrando nella sequenza di atti e nella fase tipica dell'espropriazione mobiliare), trovava, in ogni caso, giustificazione nel timore di perdere la garanzia del credito tributario attraverso la sottrazione all'esecuzione del bene (proponendosi, quindi, come già rilevato, come misura cautelare provvisoria con effetti, sia pure indiretti, di conservazione della garanzia patrimoniale, assicurati dalla apprensione del veicolo in caso di violazione del divieto di circolazione e dal suo affidamento in custodia onerosa, con la prevista possibilità, proprio in funzione dell'apprensione materiale del veicolo, di procedere, decorso un certo termine, al pignoramento); nella attuale disciplina, l'emanazione del provvedimento di fermo è del tutto svincolata da ogni accertamento in ordine all'esistenza di un pericolo di pregiudizio effettivo o potenziale per la realizzazione del "carico tributario".

Nello stesso tempo, si accentua e rende più evidente l'autonomia del fermo amministrativo dalla procedura esecutiva e la sua irriducibilità al *genus* degli atti di esecuzione.

In effetti, se si concorda sulla definizione del fermo come misura cautelare provvisoria, ciò che viene a sbiadire è proprio la effettività della funzione cautelare, mentre emerge una sottintesa, ma leggibile, funzione "afflittiva" o "parasanzionatoria" rispetto all'inadempimento dell'obbligazione tributaria, in relazione al mancato pagamento del debito tributario nel termine fissato dall'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973 (sessanta giorni dalla notifica della

[21] Pur condividendo le su estese premesse vedasi l'ordinanza del Tribunale di Catanzaro Sezione di Chiaravalle del 18.02.03 con la quale, invece, si ritiene di non inquadrare il fermo dell'autoveicolo come un atto esecutivo ma come mera opzione alternativa allo stesso in quanto comporta soltanto il divieto di circolazione con il mezzo e l' applicazione della sanzione nel caso di trasgressione a tale divieto. Tale conclusione non pare però sufficiente poiché non valuta appieno che il provvedimento di fermo non comporta solo una mera limitazione nell'uso del mezzo, ma implica conseguenze ben più tangibili nella sfera giuridico-patrimoniale del debitore (inalienabilità e/o inefficacia degli atti di disposizione del bene).

cartella esattoriale) per lo "spontaneo" versamento delle somme dovute, unitamente ad una funzione "dissuasiva" dell'inadempimento e di "coazione" al pagamento.

Nemmeno a seguito della rilevante modifica normativa di cui all'art. 1, comma 2, lettera q), del d.lgs. n. 193 del 2001, peraltro, l'Amministrazione finanziaria ha cambiato avviso circa la perdurante efficacia del regolamento n. 503 del 1988; e tale soluzione appare ancor meno convincente che con riferimento all'introduzione dell'art. 86 ed alla abrogazione dell'art. 91 bis, se si riflette sulle *sostanziali modifiche* introdotte dal d.lgs. n. 193 del 2001.

Nell'ambito di tali modifiche, non può sfuggire che, mentre secondo la previgente disciplina il fermo costituiva provvedimento vincolato alla sola ricognizione del suo presupposto (esperimento negativo del pignoramento mobiliare), tanto che sia l'art. 91 bis che l'art. 86 disponevano con espressione inequivoca che la direzione regionale dell'entrate, sulla richiesta del concessionario, "emana"(va) il provvedimento, nell'attuale regolamentazione dell'istituto, il concessionario è soltanto "facultato" ("può") ad adottare la misura.

Orbene, a parere di un'autorevole corrente dottrinale, sostenuta da un altrettanto conforme orientamento giurisprudenziale di identica fattura, il fermo amministrativo non dovrebbe configurarsi come un istituto rientrante nella procedura esecutiva dell'espropriazione mobiliare, in considerazione delle ritenute peculiarità della misura, tra le quali, l'immediato mancato reperimento del bene in sede di apposizione del vincolo.

In merito a tale questione, gli stessi Autori ritengono che l'istituto in esame si atteggi, piuttosto, come una vera e propria misura cautelare atipica, dotata di un'efficacia esecutiva, a contenuto inibitorio, di carattere provvisorio, con la chiara funzione di garantire la concreta possibilità di soddisfacimento della pretesa di credito da parte dell'Amministrazione procedente.

Personalmente, - a tal riguardo, soprassedendo da ogni considerazione (di cui si dirà appresso) volta a chiarire la complessa e particolare natura

giuridica del provvedimento in esame, e, conseguentemente, la stessa connessa problematica afferente all'individuazione dell'Autorità competente in sede giurisdizionale - pur ritenendo pienamente confacente, quanto agli effetti, l'identificazione delle caratteristiche dell'istituto in disamina, quale atto permeato da una palese natura cautelare (atipica), ritengo, di contro, parzialmente errata l'addotta configurazione intrinseca dello stesso, specie ove lo si ritenga completamente distinto ed avulso dal procedimento esecutivo, sulla scorta di una duplice considerazione, riferita, rispettivamente, da un lato, allo stesso procedimento di apposizione del vincolo (mediante annotazione nel competente pubblico registro nel quale risulta iscritto il bene che si intende assoggettare al "Fermo") e, dall'altro, al procedimento di opposizione e cancellazione dello stesso, che, sia nella forma sia nella sostanza, riecheggiano, sia pure a grandi linee, la fase iniziale ed il successivo evolversi della procedura esecutiva ordinaria, disciplinata nel libro III° del Codice processuale civile.

Del resto, proprio lo stesso inquadramento dell'istituto in esame nell'ambito delle misure cautelari, suscita non pochi problemi interpretativi sia in ordine alla concreta configurabilità della disposizione normativa sia in relazione all'effettiva collocazione nel "sistema" giuridico dell'Ordinamento, con le ovvie conseguenziali ripercussioni anche dal punto di vista giurisdizionale.

Se tale, come noi riteniamo, è la natura giuridica del fermo, si devono analizzare i possibili rimedi esperibili per la sua contestazione sia sotto il profilo strettamente formale che sotto quello sostanziale (che possono essere tra i più vari, quali, ad esempio, il già avvenuto pagamento; la intervenuta prescrizione dei crediti iscritti a ruolo, l'insufficiente o carente motivazione nell'adozione del provvedimento, la sproporzione tra l'entità del credito azionato ed il valore dei bene assoggettato al vincolo, etc.).

Sul punto, la giurisprudenza, sinora intervenuta, ha assunto decisioni diverse e contrastanti[22]. Da un lato, si è ritenuto, ed è questa a nostro avviso

[22] Sena pretesa di esaustività si segnalano.sulla natura di atto esecutivo del fermo Trib. Brindisi ord. n.43/02; G.D.P. Bari sent. del 27.02.03; TAR Veneto 30.01.03 sent. n.886; Trib. Brindisi, Sez. Francavilla, ord.

la tesi preferibile, che avverso il provvedimento in parola l'azione esperibile non possa non essere che quella ordinaria dell'opposizione all'esecuzione ovvero agli atti esecutivi[23]. D'altra parte, non meno interessante ed ampiamente motivata, è stata ritenuta legittima la possibilità di adire, nei confronti del provvedimento di fermo di cui si discute, anche il Giudice amministrativo per la tutela dei profili di interesse legittimo che si "risolvono nella denuncia dell'uso illegittimo del potere discrezionale del concessionario" (sub specie della violazione di legge, anche per carente o insufficiente motivazione, o anche dell'eccesso di potere per difetto o erroneità dei presupposti o ingiustizia manifesta). Alcuni giudici amministrativi, infatti, hanno affermato la propria giurisdizione sul rilievo che ".l'.art. 1, co. 1, lett. q) D.l.vo n. 193 del 2001 riconosca al concessionario una mera facoltà di disporre il fermo, rispetto al cui motivato esercizio la posizione del contribuente è quella del titolare dell'interesse legittimo"[24].

Si spera, comunque, che l'utilizzo della misura in parola da parte dei concessionari avvenga in maniera più misurata e si segnala l'esigenza che gli stessi vaglino con assoluta accortezza tutte le circostanze relative ai singoli casi ed adottino la massima cautela nell'uso del potere discrezionale che la legge gli consente[25]. Comunque, è auspicabile, al più presto, una più corretta rivisitazione del provvedimento che, sulla scorta delle innovazioni subite con il d.lvo 193/01, non appare sicuramente immune, peraltro, da censure di incostituzionalità sotto vari profili: dalle menomazioni del diritto di difesa che l'applicazione dell'istituto comporta (art.24 cost.), della evidente

---

3.4.03; G.D.P. Milano sent. 16.1.03; sulla possibile giurisdizione amministrativa TAR Puglia, sez. Bari, n.216/03 contra TAR Piemonte, 1 sez., 3.10.02 n.1577; circa l'inammissibilità della procedura d'urgenza vedasi, Trib. Catanzaro Sez. Chiaravalle ord. 18.02.03; Trib. Reggio Calabria ord. 8.1.03; contra Trib. Nocera Inferiore 17.2.03.

[23] Ord. Tribunale Brindisi sezione di Francavilla F.na del 3.4.03. In maniera conforme vedasi anche: Giudice di Pace di Milano, dott. E.Malagoni, Sent. 16.01.03 con cui si stabilisce che "la contestazione del provvedimento di fermo di beni mobili iscritti nei pubblici registri disposta ai sensi dell' art. 86 L. 29.9.1973 nr. 602 (così come sostituito dal D. Lgs 193/2001) non possa che essere fatta valere nella indicata sede di opposizione all' esecuzione" e T.A.R. Piemonte, Sez. I, sent. N.1577/02 con la quale il tribunale ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione sostenendo che contrariamente alle ipotesi di cui al fermo amministrativo ex art.69 R.D.2440/1923 "nell'ipotesi in questione si contesta invece la legittimità dell'adozione di una misura simile al pignoramento di un bene mobile, per cui non possono individuarsi gli spazi discrezionali previsti dalla norma citata".

[24] 21 TAR Puglia, Sez. Bari, Ord. del 5.3.03.

[25] E' intervenuta di recente un provvedimento ministeriale con cui si è disposta la necessità di un preavviso nei confronti dei destinatari del provvedimento di fermo (Circ. Agenzia Entrate 31 marzo 2003 su G.U. n. 82 del 08.04.2003).

disparità di trattamento rispetto ad altre situazioni analoghe (art.3 cost.), dall'abuso dei principi in tema di azione amministrativa (art.97 cost.) ed all'eccesso di potere normativo rispetto al contenuto della legge di delega (art.76 cost.), che ci si riserva di approfondire in seguito.

In buona sostanza, contrariamente rispetto a quanto previsto nello schema originario della norma, nella quale, la possibilità di avvalersi del "fermo" presupponeva l'esperimento del tentativo di eseguire il pignoramento su un determinato bene mobile registrato (conclusosi con esito negativo), - per cui la misura poteva ritenersi giustificata, in considerazione del fondato timore di perdere il bene, in un'ottica protesa a garantire l'effettività della pretesa dell'Amministrazione, quale creditore procedente.

Proprio da tale impostazione, ne è derivata - per parte della dottrina e della giurisprudenza - l'attuale ricostruzione esegetica della natura cautelare (atipica) dell'istituto.

Infatti, nella disciplina attualmente in vigore, l'emissione del "fermo" costituisce una vera e propria scelta autonoma del concessionario, di fatto, completamente svincolata da ogni preventivo accertamento, circa un riscontro, anche solo potenziale, della reale esistenza del periculum in mora e, soprattutto, del fumus boni juris concernente la stessa fondatezza della pretesa di credito azionata dal Concessionario, in sede di apposizione del vincolo sulla res.

Quindi, è innegabile la particolare connotazione atipica dell'istituto, che, può, legittimamente, portare ad una definizione "ibrida" dello stesso, considerato che, da un lato, più che di natura cautelare, sarebbe corretto parlare di funzione a scopo cautelare, - atteso il fine precipuo perseguito in concreto dalla norma, volta unicamente a garantire, medio tempore, l'effettivo soddisfacimento del credito vantato dall'Amministrazione - mentre, dall'altro, sarebbe, quantomeno, arduo persistere nel voler disconoscere ad ogni costo l'evidente connotazione esecutiva dell'istituto in

esame, affine, almeno nei tratti salienti, con l'ordinaria procedura di esecuzione processual-civilistica.

Qualche Autore argomenta la propria tesi, ritenendo che il processo esecutivo inizia con il pignoramento, come prescrive l'art. 491 c.p.c..

Ciò, ovviamente, corrisponde al vero ma, tuttavia, in tale sede, tale richiamo appare fuori luogo, ove si consideri che l'esecuzione della predetta misura - esaminata la stessa voluntas legis, - è ritenuta alternativa e, quindi, sostitutiva rispetto all'esperimento dello stesso tentativo di pignoramento (con esito negativo).

Del pari, neppure potrebbe giustificarsi, a priori, per ovvie ragioni di economia sostanziale e processuale, (considerato, altresì, il vigente principio dell'economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, inclusa quella finalizzata ad addivenire al recupero delle somme ingiunte ad un soggetto privato) una cumulabilità dei mezzi di esecuzione forzata, senz'altro consentiti, in linea generale, dall'ordinamento ma che, in tale sede, dovrebbe formare oggetto di un'attenta e prudente valutazione da parte del Concessionario delegato all'esecuzione delle operazioni di riscossione dei crediti vantati dalla p.a..

Peraltro, ad ulteriore conferma dell'"inappropriata" definizione cautelare - con riferimento all'<essenza> del "fermo" piuttosto che agli <effetti> originati dallo stesso - sovviene un'ulteriore argomentazione, degna di opportuna considerazione, quale diretto e conseguenziale corollario della disposta modifica legislativa: la potestas decidendi sottesa all'adozione del "fermo amministrativo" è affidata al Concessionario delegato per la riscossione (che non è il titolare della pretesa impositiva) il quale, a sua volta, non è obbligato a compiere alcun genere di riscontro preventivo, circa la concreta ricorrenza del fumus e periculum in mora con riferimento alla posizione del debitore (notoriamente, elementi tipici ed essenziali per l'emanazione di un qualsivoglia provvedimento cautelare), ragion per cui risulterebbe estremamente contraddittorio ritenere sussistente la natura

cautelare dell'istituto in esame, laddove si consideri l'inesistenza di un preventivo obbligo di accertamento dei precitati requisiti (fumus e periculum), essenziali e caratterizzanti qualsiasi tipologia di provvedimento a contenuto cautelare.

Di contro, concordando parzialmente con gli Autori che individuano nel "fermo amministrativo" un prevalente carattere "afflittivo" o "parasanzionatorio", a maggior ragione, può, quindi, ritenersi notevolmente affievolita la natura cautelare (atipica) dell'istituto, prendendo vigore proprio l'antitesi, riferita alla chiara finalità perseguita concretamente dall'istituto, sotto il profilo della mera funzione e dei correlati effetti (quest'ultimi, di indubbia natura cautelare).

In definitiva, non appare affatto opportuno - da un punto di vista esegetico e rappresentativo - individuare la natura del fermo amministrativo in quella cautelare (atipica), a meno che quest'ultima, come appena detto, la si consideri, con mero riguardo agli effetti ed alle finalità perseguite dalla norma, prescindendo in toto da qualsivoglia valutazione di carattere esclusivamente "sostanziale".

**Giudice competente**

La competenza giurisdizionale: l'orientamento prevalente e la posizione assunta recentemente dal T.A.R. Puglia, sezione di Bari, anche alla luce della L. 21.7.2000 n.205, lett. e).

Un'ulteriore, importante questione attiene alla statuizione in ordine all'esatta individuazione della competenza giurisdizionale da parte dell'Autorità investita della cognizione di una controversia rientrante nella materia trattata.

A tal fine, sembra potersi concludere che il fermo amministrativo è un provvedimento di natura e contenuto atipico, emesso da un Concessionario privato, che si risolve - sostanzialmente - nell'emanazione di un atto idoneo ad incidere nella sfera giuridico-patrimoniale di un determinato soggetto, mediante l'apposizione di un vincolo giuridico, volto a statuire la

temporanea inibizione dello jus utendi ac fruendi, che, in definitiva, si estrinseca in un divieto di utilizzazione materiale della res, la cui eventuale violazione espone il titolare del bene, - o chiunque si trovi, anche occasionalmente, in relazione diretta con quest'ultimo, con possibilità d'utilizzo - all'applicazione di una sanzione amministrativa a carattere pecuniario ed all'immediato ricovero del veicolo presso un depositario autorizzato.

Inoltre, all'emanazione della predetta misura, corrisponde l'esercizio delegato di una facoltà concernente l'emissione del provvedimento, che involge in sé una valutazione di opportunità, rispettivamente sull'an e sul quid, in quanto, come innanzi precisato, al Concessionario delegato per la riscossione è rimessa la facoltà di scegliere se adottare o meno la misura ma anche di "dosarla", saggiamente, nei tempi e con le modalità applicative rimesse alla prudente valutazione opportunistica del medesimo (ad esempio, decidendo se assoggettare al "fermo" uno o più beni mobili registrati ed il momento nel quale attivarsi per l'emissione del relativo provvedimento).

La contestazione del fermo amministrativo sia che riguardi aspetti formali sia che attenga ad aspetti sostanziali non potrebbe, quindi, risolversi, sic et simpliciter, nella mera denuncia dell'uso illegittimo di una facoltà concessa attraverso una delega (che sarebbe, quindi, improprio e fuorviante denominare come un vero e proprio "potere discrezionale", come è stato adombrato recentemente da qualche illustre Autore, tenuto conto dell'impossibilità per la p.a. di delegare l'esercizio di un "potere" di dichiarata natura pubblicistica, riservato per legge esclusivamente a sé medesima).

Infatti, a ben vedere, quello che viene leso non è un interesse legittimo, riconducibile alla posizione di un privato cittadino ma bensì un vero e proprio diritto soggettivo, concernente, da un lato, la violazione del precetto generale del <neminem laedere>, attinente direttamente alla disposta sospensione dello jus utendi ac fruendi innanzi richiamato e, dall'altro, non

l'esercizio illegittimo di un potere discrezionale da parte del Concessionario, (che, come appena detto, non troverebbe alcuna valida ragion d'essere e che, peraltro, sarebbe esercitato sempre e solo "de relato", essendo il Concessionario stesso un semplice soggetto delegato per la riscossione dei crediti dell'Amministrazione e non anche il titolare del relativo potere, che compete unicamente al suo titolare effettivo (p.a.), non essendo giuridicamente concepibile, nel nostro ordinamento, una delega "in bianco" concessa ad un privato (il Concessionario) ad emettere un atto - ritenuto in senso proprio, di contenuto formalmente e sostanzialmente - amministrativo), ma bensì il riscontro dell'illegittimità afferente alla condotta di quest'ultimo, laddove risulti posta in essere al di fuori dei consueti canoni legali, dalla quale, possono derivare conseguenze gravemente pregiudizievoli a carico del destinatario dell'atto, in quanto idonea a provocare una significativa lesione nella sfera giuridica di quest'ultimo.

Del resto, l'orientamento espresso recentemente dai giudici di merito territorialmente competenti, ricompresi nei ranghi dell'A.G.O. e dell'A.G.A., depone ampiamente in tal senso, avendo espresso sostanzialmente un'interpretazione che, da un punto di vista esegetico, risulta perfettamente compatibile con la tesi sostenuta, individuando la competenza dell'A.G.O. per ogni controversia rientrante nella materia del fermo amministrativo.

Infatti, contrariamente rispetto a quanto affermato dai Giudici del T.A.R.-Puglia, il fermo amministrativo, è un atto (eventuale) che si inserisce in un procedimento esecutivo già esistente, per essere stato già intrapreso , finalizzato a preservare da eventuali "sorprese" l'atto terminale del procedimento, concretatesi, appunto, nella riscossione della pretesa di credito dell'Amministrazione.

In merito, devesi opportunamente sottolineare che l'oggetto della delega espressa in favore del Concessionario risulta essere solo l'esercizio - e non anche la titolarità - della pretesa impositiva della p.a..

Quindi, in relazione a quanto sopra, può ragionevolmente dissentirsi dall'osservazione critica volta a negare l'esistenza del "fermo" quale atto (eventuale) rientrante nella disciplina riconducinile nell'alveo della procedura esecutiva ordinaria attesa, come accennato, l'evidente similitudine normativa con l'ordinario procedimento di opposizione all'esecuzione ed agli atti esecutivi contemplati dagli artt. 615 e 617 c.p.c..

Inoltre, un'ulteriore argomento depone a favore della competenza dell'A.G.O. essendo rilevante la stessa prosecuzione della procedura introdotta "incidentalmente" dall'emanazione del fermo amministrativo.

Su tale punto specifico, è evidente come, a seguito dell'apposizione del vincolo, la stessa procedura debba continuare - ove non intervenga un atto di opposizione, il quale non costituirebbe neppure di per sé, uno strumento idoneo a determinare l'immediata sospensione dell'esecuzione - fino ad addivenire all'ultimazione della procedura (esecutiva) di vendita della res.

Ed in quanto tale, ogni eventuale contestazione sollevata dal diretto interessato non potrebbe che essere introitata validamente dinanzi all'A.G.O. e, nel caso specifico, dinanzi al Giudice dell'Esecuzione.

Del resto, l'ordinanza emessa dallo stesso TAR-Puglia, sezione di Bari, in data 5.3.2003, si contraddice, laddove nell'affermare la propria giurisdizione, nel rinviare all'art. 1, co. 1, lett. q), del D.Lgs.vo n. 193 del 2001 - che riconosce al Concessionario l'esercizio di una mera facoltà (e non di un potere) di disporre il fermo amministrativo - "dilata" il suddetto principio espresso nella norma, sostenendo che il pregiudizio arrecato al ricorrente dall'atto impugnato risulta, direttamente ed immediatamente, imputabile ad un "cattivo utilizzo del potere", attribuito allo stesso Concessionario.

Orbene, delle due l'una: o il Concessionario è titolare di una mera "facoltà" ad emettere il provvedimento in ordine al quale si discute oppure ne ha il "potere", che notoriamente spetta al titolare della pretesa di credito.

Tuttavia, appare evidente che, ove anche si ritenga di accogliere tale ultima impostazione, francamente, riuscirebbe difficile sostenere che un soggetto

privato possa essere validamente delegato dalla p.a. ad emettere un atto amministrativo (in senso formale e sostanziale) per la tutela di interessi collettivi (la cui titolarità, non dimentichiamolo, è direttamente ed immediatamente riferibile alla stessa p.a.), la cui natura deve ritenersi permeata da una latente connotazione pubblicistica.

Per mero tuziorismo e completezza d'indagine espositiva, devesi eliminare a priori, qualsiasi riferimento alla L. 21/07/2000 n.205, art. 7, lett. e), riguardante le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento di pubblici servizi, ivi comprese quelle rese nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e della pubblica istruzione, con esclusione dei rapporti individuali di utenza con soggetti privati, delle controversie meramente risarcitorie che riguardano il danno alla persona o a cose e delle controversie in materia di invalidità.

Infatti, tale norma esula completamente dalla fattispecie considerata, poiché attiene alle attività e prestazioni di ogni genere, con esclusione dei rapporti individuali di utenza con soggetti privati.

Orbene, nell'attività delegata al Concessionario, quest'ultimo "discerne", in via del tutto discrezionale, in ordine alla singola posizione afferente un determinato soggetto privato, decidendo, - con caratteristiche avulse da qualsiasi criterio di matrice pubblicistica - anche in relazione ai tempi ed alle modalità di esecuzione della misura del "Fermo amministrativo".

In buona sostanza, si adopera un criterio di rimessione all'esecuzione di quella che la stessa fonte normativa sopra considerata attribuisce ad un Concessionario delegato al compimento di un'attività di riscossione, la quale, si svolge nell'assoluta discrezionalità rimessa, appunto, a quest'ultimo.

Nè potrebbe giovare il richiamo - pure contenuto nella sentenza del Tar Puglia,sezione di Bari del 25.07.2003 n.3000 - al disposto di cui all'art. 7, lett. e), della L.205/2000, in tema di giurisdizione esclusiva.

Infatti, l'ambito applicativo di tale previsione risulta strettamente incentrata sulla natura generalizzata del "provvedimento od atto" del Concessionario, in quanto soggetto delegato della p.a..

Orbene, tale indicazione come fonte della giurisdizione, in tale materia, dovrebbe prendere in corretto esame il chiaro dettato letterale della norma, soprattutto laddove la stessa norma individua il presupposto della giurisdizione amministrativa nei termini di atto e/o provvedimento.

E' innegabile che tale indicazione non può che riferirsi ad una determinata attività della p.a. e, per essa, del Concessionario, di natura "generale" e non già ad un'azione certamente intrapresa sulla scorta di elementi individualizzanti e miranti ad incidere esclusivamente nei confronti del cittadino, considerato uti singuli, e certamente diretta all'attività di riscossione (o secondo quanto affermato innanzi alla mera tutela) del credito.

In quest'ultima ipotesi - che è poi quella del "fermo amministrativo", si riscontra un'evidente e tipica individualità, - ben diversa dal "provvedimento" od "atto" amministrativo - la cui attività non solo non risulta corredata dalla discrezionalità tipica dell'attività di natura generale ma, è altresì, connotata dai requisiti di una scelta, non già di tipo regolamentativo, ma "pragmatico" e, finanche, tipica, ove si consideri la figura del creditore che presceglie lo strumento reputato più idoneo, per l'efficace e migliore perseguimento - nel singolo caso considerato - del proprio debitore.

Una discrezionalità, si noti bene, caratterizzata da un contenuto non meramente tecnico, ma effettivo, identificabile, come tale, né più né meno, nella scelta effettuata dallo stesso Concessionario, in sede di decisione dei tempi e delle modalità, oltre che del tipo e della specie di bene sul quale rivolgere ed indirizzare la propria azione (esecutiva).

Quindi, valutato, in tali termini, il richiamo alla norma di cui sopra, le argomentazioni tornerebbero ancor più a favore della tesi che ritiene di poter individuare il "fermo" come un atto di chiara e spiccata natura esecutiva,

connotato da un tipo di discrezionalità del tutto difforme rispetto a quella contemplata nel provvedimento od atto indicato alla lettera e) dell'art. 7 della L.205/2000.

Dalle considerazioni sinora svolte, scaturiscono, quasi naturalmente, le problematiche più delicate e complesse suscitate dal fermo ai fini fiscali.

La peculiarità di tali aspetti ermeneutici risiede nello stretto collegamento tra i profili sostanziali ed i profili processuali, che si rovescia nel quesito fondamentale relativo all'individuazione dell'autorità giurisdizionale competente a conoscere delle controversie relative all'emanazione del provvedimento di fermo del bene mobile registrato.

Si è già evidenziato, *supra* (vedi par. 3), che il fermo non può ricondursi agli atti tipici ed al procedimento dell'esecuzione, poiché questa ha inizio soltanto col pignoramento, e che esso riveste, piuttosto, natura di ***misura cautelare provvisoria con effetti (indiretti) di conservazione della garanzia patrimoniale del credito tributario***.

Su tale natura, però, ha inciso la novella di cui all'art. 1, comma 2, lettera q), del d.lgs. n. 193 del 2001, perché, svincolando il fermo dal presupposto di cui alla previgente disciplina (il pignoramento negativo), tende a sbiadire proprio la effettività della funzione cautelare, mentre emerge una sottintesa, ma leggibile, funzione "afflittiva" o "parasanzionatoria" rispetto all'inadempimento dell'obbligazione tributaria, in relazione al mancato pagamento del debito tributario, nel termine fissato dall'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, unitamente ad una funzione "dissuasiva" dell'inadempimento e di "coazione" al pagamento.

Nello stesso tempo, si è posto in luce che l'adozione della misura, prima vincolata alla ricognizione del presupposto, è ora rimessa alla valutazione del concessionario della riscossione, leggendo in tale elemento di novità proprio il riflesso della segnalata "rottura" del rapporto tra la misura ed il presupposto (il pignoramento negativo).

Orbene, tirando le fila di queste rapide osservazioni, sembra difficile negare che:

a) il fermo amministrativo è un ***provvedimento in senso proprio,*** perché si risolve nell'emanazione di un ***atto idoneo ad incidere unilateralmente e autoritativamente nella sfera giuridico-patrimoniale del destinatario***, attraverso l'imposizione di un vincolo di indisponibilità del bene, nel senso della ***temporanea privazione del diritto di godimento,*** e cioè dell'jus utendi ac fruendi; tale vincolo, visto dal versante soggettivo, integra un ***divieto di utilizzazione del mezzo***, la cui violazione espone all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e all'asportazione del veicolo affidato in custodia a depositario autorizzato;

b) in quanto provvedimento amministrativo, ed in funzione della chiara lettera della disposizione novellata dell'art. 86, comma 1, alla sua emanazione corrisponde ***l'esercizio di un potere amministrativo discrezionale sull'an, ma anche sul quid***, poiché il concessionario non soltanto può scegliere se adottare la misura bensì anche "graduarla" nel suo oggetto (e così assoggettare al fermo, ad esempio, uno o più beni mobili registrati, autoveicoli o autoscafi, come accaduto nel caso esaminato dal giudice amministrativo pugliese, con l'ordinanza cautelare n. 216 del 5 marzo 2003 e nella segnalazione di stampa di cui alla nota 10).

La contestazione del fermo amministrativo sia che riguardi aspetti formali (ad esempio, attinenti alla violazione del termine di cinque giorni assegnato al concessionario per la comunicazione all'interessato dell'avvenuta iscrizione del fermo nei pubblici registri) sia che attenga ad aspetti sostanziali (quali possono essere l'allegazione del pagamento già intervenuto del "carico tributario" per il quale è iscritto il fermo o, ancora, la intervenuta sospensione, in via amministrativa o giurisdizionale, della cartella di pagamento e, quindi, dell'obbligazione di provvedere al pagamento nei sessanta giorni dalla sua notificazione; o ancora l'insufficiente o affatto carente motivazione del provvedimento di fermo o il difetto di correlazione tra l'entità del "carico tributario" ed il numero e valore dei veicoli assoggettati al fermo amministrativo), sembra, quindi, inevitabile che si

risolva ***nella denuncia dell'uso illegittimo del potere discrezionale*** (sub specie della violazione di legge, anche per carente o insufficiente motivazione o anche dell'eccesso di potere, per difetto o erroneità dei presupposti o ingiustizia manifesta).

In base a tale ricostruzione, non sembra quindi né azzardata né priva di fondamento l'affermazione che la contestazione del fermo debba avvenire attraverso ricorso d'impugnazione (se del caso anche accompagnato da domanda risarcitoria) proposto al Giudice amministrativo.

In questa chiave, risulta difficile concordare con i primi (e a quanto consta sinora unici) orientamenti giurisprudenziali espressi da giudici amministrativi territoriali [30], i quali, sia pure in base a fattispecie e percorsi esegetici diversi hanno sostenuto che le controversie relative al fermo amministrativo, ai fini fiscali, apparterrebbero alla sfera giurisdizionale dell'A.G.O.

Una prima pronuncia fa leva sulla devoluzione all'A.G.O. (e, nella specie, alla Sezione lavoro del Tribunale) delle controversie relative all'impugnativa delle cartelle esattoriali concernenti la riscossione dei contributi previdenziali [31] per dedurne l'attrazione alla stessa sfera giurisdizionale delle controversie relative al fermo amministrativo, connesso al mancato pagamento di cartelle relative ai detti contributi, fondandola sull'art. 29 del d.lgs. n. 46 del 1999 [32].

Sennonché, la disposizione richiamata, di per sé, riguarda soltanto la devoluzione al giudice competente a conoscere le controversie relative ad entrate tributarie diverse da quelle contemplate dall'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (ovvero di quelle che rientrano nella giurisdizione delle commissioni tributarie) del potere di disporre la sospensione della riscossione ".se ricorrono gravi motivi".

E' agevole notare, però, che il fermo amministrativo, per quanto osservato *supra amplius*, non può essere riguardato come un atto della riscossione, non essendo orientato, in via diretta ed immediata, all'esecuzione ed al

soddisfacimento del credito tributario, onde il richiamo alla suddetta disposizione non pare né pertinente né decisivo.

D'altro canto, il giudice amministrativo piemontese, nella sentenza in esame, non individua alcuna altra disposizione che potrebbe fondare una *vis abtractiva* della cognizione sulla impugnazione (opposizione) della cartella di pagamento sulla controversia relativa alla legittimità del fermo amministrativo ai fini fiscali.

Non appare, poi, più persuasiva altra pronuncia [33], che del pari si fonda su presupposto erroneo ovvero che ".l'.emanazione di un provvedimento di fermo di bene mobile, iscritto in pubblici registri, ex art. 86 d.P.R. n. 602 del 1973, è posteriore alla notifica della cartella di pagamento e rientra, quindi, nella procedura di esecuzione forzata tributaria" e, quindi, come tale, si configurerebbe (la sentenza non lo dice ma è consequenziale affermarlo) come una opposizione ad un atto della esecuzione; si è già ampiamente osservato, infatti, che il fermo amministrativo non può essere riguardato come atto della esecuzione.

Alquanto problematico appare, altresì, sostenere che tali controversie ricadano nella sfera della giurisdizione tributaria, come ampliata dall'art. 12 comma 2 della legge finanziaria 28 dicembre 2001, n. 448, che ha sostituito l'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, che ora dispone in generale che: "Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio.

Restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria, successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per le

quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto del Presidente della Repubblica".

In effetti, il riferimento alle controversie "aventi ad oggetto i tributi" sembrerebbe delimitare la pur ampliata sfera giurisdizionale tributaria alle liti che si risolvano o meno anche nell'impugnazione di un atto dell'accertamento o della riscossione, pongano in discussione, in via diretta e immediata, l'esistenza dell'obbligazione tributaria e la sua misura; laddove uno spazio di affermazione della giurisdizione tributaria potrebbe ritagliarsi solo se si ammettesse che il fermo amministrativo ha natura di sanzione amministrativa, ciòche, a tenore delle osservazioni svolte nel paragrafo sub 3), sembra di poter escludere.

Tirando le fila delle osservazioni che precedono, si deve piuttosto inclinare verso la soluzione esegetica che annovera le controversie relative ai fermi amministrativi nella giurisdizione generale di legittimità del **giudice amministrativo**.

A tal proposito, si segnala l'ordinanza n. 3402 del 23 giugno 2004 del TAR per il Lazio – Sezione Seconda – che ha sospeso l'esecuzione della nota prot. n. 66384 del 13/04/2004 dell'Agenzia delle Entrate delle Finanze e della risoluzione n. 64 del 2002 (mai pubblicati) nella parte in cui autorizzano l'emissione di decreti di fermo amministrativo in assenza di un apposito regolamento di attuazione; la suddetta ordinanza, peraltro, è stata confermata dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 3259/2004 del 14 luglio 2004 (in Il Sole-24Ore del 15/07/2004).

**Lecce, 22 luglio 2004**

**AVV. MAURIZIO VILLANI**
**Avvocato Tributarista in Lecce**
**componente del Consiglio dell'Unione Nazionale**
**delle Camere degli Avvocati Tributaristi**
www.studiotributariovillani.it - e-mail
avvocato@studiotributariovillani.it