

---

Comitato scientifico:

*Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) – Silvio BOLOGNINI (Professore straordinario di Filosofia del diritto) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) – Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) – Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) – Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) – Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) – Francesca PROIETTI (Magistrato) – Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) – Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato).*

---

**Che natura giuridica ha il fermo dei beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602?  
La quaestio iuris va alle Sezioni Unite.**

*La Terza Sezione Civile ha rimesso al Primo Presidente della Corte, ai fini dell'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, la questione relativa alla natura del fermo dei beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, ed in particolare se esso sia configurabile come strumento di conservazione della garanzia del credito oppure come atto prodromico all'espropriazione forzata, o addirittura come atto esecutivo, e quindi se la relativa impugnazione introduca una causa ordinaria di accertamento, ovvero un giudizio di opposizione "preventiva" all'esecuzione o, nella terza ipotesi, di opposizione successiva.*

**Cassazione civile, sezione terza, ordinanza del 20.10.2014, n. 22240**

*...omissis...*

cartella esattoriale relativa a sanzioni amministrative per l'importo complessivo di € 4.042,21, e rimetteva le parti dinanzi al Tribunale di Palmi.

2. - Riassunta la causa davanti al Tribunale, il giudice designato richiedeva d'ufficio il regolamento di competenza, ritenendo che, pur dovendo essere condiviso l'orientamento di legittimità per il quale sia il fermo di beni mobili registrati che l'ipoteca previsti dal D.P.R. n. 602 del 1973 sono atti strettamente funzionali all'esecuzione forzata, attraverso i quali si realizza il credito del concessionario, essi non possono tuttavia essere considerati atti esecutivi. Il Tribunale, pertanto, dissentiva da quanto affermato nella sentenza delle Sezioni Unite di questa Corte n. 20931/11 (posta, invece, a fondamento della decisione del Giudice di Pace) e richiamava, a sostegno del proprio assunto, la precedente giurisprudenza, espressa, tra le altre, dalle decisioni a Sezioni Unite n. 6593/09 e n. 8954/07. Secondo il Tribunale, fermo ed ipoteca costituirebbero << 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 precedente e, come tali, certamente preordinate alla successiva esecuzione forzata >>, ma non sarebbero atti esecutivi, per come rivelato dai diversi riferimenti normativi richiamati nell'ordinanza impugnata. La conclusione del Tribunale era quindi nel senso che, trattandosi di misure prodromiche al processo esecutivo, la tutela giudiziale esperibile si realizza davanti al giudice ordinario, competente per valore, con il rimedio di cui all'art. 615, 1° comma, cod. proc. civ.



E' stato perciò sollevato il conflitto negativo di competenza ai sensi dell'art. 45 cod. proc. civ., con richiesta di regolamento di competenza d'ufficio.

3.- Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte in data 11 marzo 2014, con le quali ha chiesto il rigetto dell'istanza di regolamento di competenza, condividendo il richiamo che il Giudice di Pace di Palmi ha fatto alla sentenza di questa Corte n. 20931/11, in tema di competenza sulla domanda di cancellazione del provvedimento di fermo amministrativo di beni mobili registrati, qualificato come atto esecutivo. Ha perciò concluso per la competenza del Tribunale, ai sensi dell'art. 9 cod. proc. civ., sull'opposizione proposta dall'Orlando, da qualificarsi come opposizione all'esecuzione già iniziata ai sensi dell'art. 615, comma secondo, cod. proc. civ.

4.- Il Collegio ritiene di sottoporre al Primo Presidente la valutazione circa l'opportunità di devolvere alle Sezioni Unite la questione se il fermo di beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 sia qualificabile come strumento di conservazione della garanzia del credito oppure come atto prodromico all'espropriazione forzata o, addirittura, come atto esecutivo e quindi se la relativa impugnazione introduca, nella prima ipotesi, una causa ordinaria di accertamento che soggiace alle regole ordinarie di competenza dettate dal codice di rito; ovvero, nella seconda ipotesi (se è in contestazione l'an della pretesa esecutiva), un giudizio di opposizione c.d. preventiva all'esecuzione, disciplinato dall'art. 615, comma primo (oltre che dall'art. 618 bis, comma primo, cod. proc. civ.), e, quanto alla competenza, anche dagli artt. 17 e 27, comma primo, cod. proc. civ.; oppure, nella terza ipotesi (sempreché sia in



contestazione l'an della pretesa esecutiva), un giudizio di opposizione c.d. successiva all'esecuzione, disciplinato dall'art. 615, comma secondo (oltre che dall'art. 618 bis, comma secondo, cod. proc. civ.), per la prima fase endo-procedimentale, e dall'art. 616 cod. proc. civ. per la seconda fase.

5.- Peraltro, ove si acceda all'una ovvero all'altra delle ultime due ipotesi, la questione della tutela esperibile, e la conseguente questione dell'individuazione del giudice competente, in caso di giurisdizione del giudice ordinario, si complica, a seconda della natura del vizio prospettato dall'opponente.

Ed invero, il giudizio di impugnazione del fermo di beni mobili registrati ai sensi dell'art. 19, comma primo, lett. e ter) del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546 dinanzi alle Commissioni Tributarie è regolato dalle norme di tale decreto che, quanto alle forme ed ai termini di proposizione dell'impugnazione, nonché, ovviamente, quanto alla competenza (per materia e valore), non pongono differenza alcuna in ragione della tipologia di vizio denunciato, se non quella che consegue alla generale applicazione del terzo comma dello stesso art. 19.

Qualora, invece, l'impugnazione appartenga alla giurisdizione del giudice ordinario, il tipo di vizio denunciato, ove si configuri il fermo amministrativo come atto preordinato all'espropriazione oppure come atto esecutivo, rileva al fine di ascrivere l'opposizione rispettivamente al primo od al secondo comma dell'art. 615, cod. proc. civ. oppure, rispettivamente, al primo od al secondo comma dell'art. 617 cod. proc. civ..

La conseguenza è che, se il vizio denunciato riguarda l'an della pretesa esecutiva, si avrebbe il riparto di competenza tra giudice di pace e tribunale, secondo quanto sopra specificato, fatta eccezione per i

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014

-4-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

crediti di natura previdenziale per i quali sarebbe sempre competente il tribunale, in funzione di giudice del lavoro.

Se il vizio denunciato involge il *quomodo* dell'azione esecutiva, la competenza spetterebbe sempre e comunque al tribunale (a prescindere dalla qualificazione del fermo come atto pre-esecutivo od esecutivo), essendo esclusa la competenza del giudice di pace per ogni giudizio di opposizione agli atti esecutivi, per quanto disposto dagli artt. 9, secondo comma, 617, comma primo e secondo, 480 terzo comma, e 27, secondo comma, cod. proc. civ.

6.- Questa Corte ha affrontato la questione della natura del fermo di beni mobili registrati, in primo luogo, al fine del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario; in secondo luogo, e con riguardo alla giurisdizione ordinaria, al fine del riparto di competenza tra giudice di pace e tribunale; mentre, con riguardo alla giurisdizione tributaria, al fine dell'applicazione o meno delle disposizioni generali sull'espropriazione forzata esattoriale di cui agli artt. 49 e seg. del d.P.R. n. 602 del 1973.

Tuttavia, è pervenuta a decisioni non sempre coerenti; tali, a parere del collegio, da richiedere un intervento chiarificatore delle sezioni unite. Infatti, mentre sul versante del riparto di giurisdizione si è, infine, svincolato l'istituto del fermo amministrativo dal vero e proprio procedimento di espropriazione forzata -anche in ragione dell'intervento riformatore dell'art. 19 del D.P.R. n. 546 del 1992 attuato con l'art. 35, comma 26 *quinquies*, del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni nella legge 4 agosto 2006 n. 248- da questa evoluzione giurisprudenziale e normativa non si sono tratte le dovute conseguenze sul versante della tutela esperibile dinanzi al giudice ordinario ed, in parte, sul versante dell'applicazione delle disposizioni generali della riscossione esattoriale.

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014

-5-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

crediti di natura previdenziale per i quali sarebbe sempre competente il tribunale, in funzione di giudice del lavoro.

Se il vizio denunciato involge il *quomodo* dell'azione esecutiva, la competenza spetterebbe sempre e comunque al tribunale (a prescindere dalla qualificazione del fermo come atto pre-esecutivo od esecutivo), essendo esclusa la competenza del giudice di pace per ogni giudizio di opposizione agli atti esecutivi, per quanto disposto dagli artt. 9, secondo comma, 617, comma primo e secondo, 480 terzo comma, e 27, secondo comma, cod. proc. civ.

6.- Questa Corte ha affrontato la questione della natura del fermo di beni mobili registrati, in primo luogo, al fine del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario; in secondo luogo, e con riguardo alla giurisdizione ordinaria, al fine del riparto di competenza tra giudice di pace e tribunale; mentre, con riguardo alla giurisdizione tributaria, al fine dell'applicazione o meno delle disposizioni generali sull'espropriazione forzata esattoriale di cui agli artt. 49 e seg. del d.P.R. n. 602 del 1973.

Tuttavia, è pervenuta a decisioni non sempre coerenti; tali, a parere del collegio, da richiedere un intervento chiarificatore delle sezioni unite. Infatti, mentre sul versante del riparto di giurisdizione si è, infine, svincolato l'istituto del fermo amministrativo dal vero e proprio procedimento di espropriazione forzata -anche in ragione dell'intervento riformatore dell'art. 19 del D.P.R. n. 546 del 1992 attuato con l'art. 35, comma 26 *quinquies*, del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni nella legge 4 agosto 2006 n. 248- da questa evoluzione giurisprudenziale e normativa non si sono tratte le dovute conseguenze sul versante della tutela esperibile dinanzi al giudice ordinario ed, in parte, sul versante dell'applicazione delle disposizioni generali della riscossione esattoriale.

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014

-5-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

ADMATORA  
Editrice

Analoga situazione è riscontrabile per le pronunce sia delle sezioni unite che delle sezioni semplici in tema di ipoteca disciplinata dall'art. 77 dello stesso d.P.R. n. 602 del 1973, pur se il recente intervento delle Sezioni Unite, con la sentenza n. 19668/14, costituisce un approdo significativo per un definitivo inquadramento sistematico dell'ipoteca e del fermo amministrativo, che la stessa sentenza pone su un piano di << sostanziale equiparabilità >> (cfr. Cass. S.U. n. 19668/14, in motivazione).

7.- Nell'affrontare la questione del riparto di giurisdizione, la configurazione proposta per prima era stata, per il fermo amministrativo, quella di atto << preordinato all'espropriazione forzata, atteso che il rimedio ... si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale quale mezzo di realizzazione del credito >>. Se ne era tratta la conseguenza della giurisdizione del giudice ordinario e della tutela con l'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi (Cass. S.U. ord. n. 2053/06 e n. 14701/06).

Questa prima interpretazione è mutata dopo la modifica dell'art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992, attuata dal d.l. n. 223 del 2006, riguardo alla quale si legge nell'ordinanza delle Sezioni Unite n. 14831/08 che la volontà del legislatore si è manifestata nel senso << di escludere il fermo di beni mobili registrati dalla sfera tipica dell'espropriazione forzata >>. Sia nell'ordinanza appena citata, che nella successiva ordinanza a S.U. n. 10672/09, chiamata ad occuparsi specificamente del preavviso di fermo amministrativo, entrambi gli atti vengono riferiti << ad una procedura alternativa all'esecuzione forzata vera e propria >>, rispetto alla quale è perciò consentita l'attribuzione alla giurisdizione del giudice tributario, senza che vi sia violazione del precetto costituzionale che vieta l'istituzione di giudici speciali. Rispetto alla quale, quindi, è esclusa la cognizione del giudice ordinario che, in



materia tributaria, ha giurisdizione relativamente alle sole controversie attinenti alla fase dell'esecuzione forzata. Con la precisazione tuttavia che, ai fini della giurisdizione, rileva la 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 dei crediti, ovvero ad entrambi se il provvedimento di fermo si riferisce in parte a crediti tributari e in parte a crediti non tributari (così Cass. ord. n. 14831/08 e tutta la giurisprudenza successiva). E ciò anche per le controversie introdotte prima dell'intervento riformatore del 2006, dovendo riconoscersi << *valenza non solo innovativa, ma anche (e prima ancora) interpretativa delle modifiche normative disposte col d.l. n. 223 del 2006, art. 35, comma 25 quinquies*>> (Cass. ord. n. 10672/09).

7.1.- Tuttavia, l'evoluzione della giurisprudenza delle Sezioni Unite in tema di qualificazione del fermo (e del preavviso di fermo) come atto estraneo all'espropriazione forzata non è stata portata alle sue naturali e coerenti conseguenze quando, decisa come sopra la questione di giurisdizione, si è dovuta affrontare la questione della tutela esperibile dinanzi al giudice ordinario e, quindi, del riparto di competenza tra giudice di pace e tribunale (per i crediti non tributari -diversi da quelli previdenziali, evidentemente di competenza del solo tribunale, quale giudice delle controversie in materia di lavoro e di previdenza e di assistenza obbligatorie- cui il legislatore ha esteso le norme della riscossione coattiva previste dal d.P.R. n. 602 del 1973). Anzi, si è impressa alla questione una svolta in senso diametralmente opposto a quello che si sarebbe dovuto seguire dopo aver escluso il fermo amministrativo dal procedimento di espropriazione forzata.

In particolare, con la sentenza a Sezioni Unite n. 20931/11 si è affermato che nell'ambito della giurisdizione ordinaria << *la natura*

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014

-7-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

*propriamente esecutiva*>> del provvedimento di fermo amministrativo <<*esclude la competenza del giudice di pace, appartenendo la stessa unicamente al Tribunale*>>, in forza di quanto disposto dall'art. 9, comma secondo, cod. proc. civ. circa la competenza funzionale per l'esecuzione forzata. Così decidendo, le Sezioni Unite, non solo si sono poste in linea di discontinuità con quanto affermato (e ribadito nella stessa sentenza n. 20931/11) in tema di riparto di giurisdizione (che presuppone la qualificazione del fermo come misura cautelare, o, meglio, strumento di conservazione della garanzia del credito), ma addirittura hanno finito per disattendere la (pregressa) configurazione del fermo amministrativo quale atto (soltanto) prodromico all'espropriazione forzata (quindi a natura pre-esecutiva), attribuendo esplicitamente allo stesso (ed anche al preavviso di fermo) la qualificazione e la disciplina degli atti esecutivi, vale a dire degli atti che si compiono dopo l'inizio dell'esecuzione.

Hanno seguito tale ultimo indirizzo interpretativo (cui non sembra essersi attenuta invece la decisione a S.U. n. 5575/12, malgrado venga richiamata nelle successive come espressione di orientamento conforme) la sentenza a S.U. n. 10147/12 e le ordinanze delle S.U. n. 17844/12, nonché della sez. VI, n. 21068/12 e n. 24729/13.

Il Collegio non condivide quest'ultimo orientamento, così come si va consolidando, e ritiene che esso, oltre a smentire le premesse che hanno fondato le decisioni a S.U. n. 14831/08 e n. 10672/09 (e l'altrettanto oramai consolidato orientamento sul riparto di giurisdizione), sia in contraddizione anche con la parallela evoluzione della giurisprudenza di legittimità in tema di iscrizione di ipoteca ai sensi dell'art. 77 del D.P.R. n. 602 del 1973.

8. – A proposito di quest'ultima, quanto al riparto di giurisdizione, questa Corte ha seguito un percorso interpretativo, più o meno,

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014

-8-



La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

ADMAIORA  
Editrice

coincidente con quello seguito a proposito del fermo amministrativo di beni mobili, ritenendo, in prima battuta -e per tutto il periodo precedente la modifica dell'art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992 con il menzionato art. 35, comma 26 *quinquies*, del d.l. n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006- che l'impugnazione dell'iscrizione ipotecaria eseguita ai sensi dell'art. 77 del D.P.R. n. 602 del 1973 dovesse essere proposta dinanzi al giudice ordinario <<trattandosi di un provvedimento preordinato all'espropriazione forzata in relazione al quale la tutela giudiziaria, esperibile nelle forme dell'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, non può realizzarsi né dinanzi al giudice amministrativo ... né dinanzi al giudice tributario ...>> (così Cass. S.U. ord. n. 6594/09 e n. 7034/09). Peraltro, a differenza di quanto affermato a proposito del fermo amministrativo dalla già richiamata ordinanza a Sezioni Unite n. 10672/09, si è ritenuto che, per l'iscrizione ipotecaria, la modifica normativa fosse da intendere a carattere innovativo e non interpretativo e dovesse valere soltanto per le controversie promosse dopo la data della sua entrata in vigore (Cass. S.U. ord. n. 7034/09 cit. e n. 14501/10; cfr., nello stesso senso, Cass. sez. VI, ord. n. 13930/10 e sez. V, n. 13190/14). Tuttavia, preme sottolineare che, muovendo dalla modifica normativa, anche per l'ipoteca iscritta sui beni immobili si è pervenuti a ripartire la giurisdizione a seconda della natura del credito garantito (Cass. S.U. ord. n. 5286/09) e ad escluderne l'inserimento nel processo di esecuzione forzata (quindi la natura di atto esecutivo o pre-esecutivo), mediante il richiamo a quanto già affermato in proposito nell'ordinanza n. 14831/08 relativa al fermo amministrativo (così Cass. S.U. ord. n. 7034/09, in motivazione).

**8.1.-** La questione della natura dell'ipoteca prevista dall'art. 77 è stata, poi, risolta in termini contrastanti quando si è trattato di decidere, per un verso, sull'applicabilità del limite fissato per l'espropriazione

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014  
-9-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMATORA**  
Editrice

immobiliare esattoriale dall'art. 76 del d.P.R. n. 602 del 1973; per altro verso, sull'applicabilità all'iscrizione ipotecaria dell'art. 50, comma secondo, dello stesso d.P.R.

Così, la sentenza delle Sezioni Unite n.4077/2010 ha tratto dalla qualificazione della iscrizione di ipoteca come atto <<preordinato e strumentale>> alla esecuzione, la conseguenza che ad essa fosse applicabile la disciplina propria degli atti di esecuzione esattoriale; in particolare l'impossibilità di procedere ad iscrizione se il debito del contribuente non superava gli ottomila Euro, e ciò prima che il limite quantitativo venisse previsto e stabilito in ventimila Euro dal d.l. 2 marzo 2012, n. 16, art. 3, comma 5, lett. c) n. 1, convertito dalla l. 26 aprile 2012, n. 44. Nello stesso senso si è espressa anche Cass. S.U. n. 5771/12.

Tuttavia, la questione è stata risolta in radice dal legislatore che, con diversi, successivi interventi sugli artt. 76 e 77 del d.P.R. n. 602 del 1973, ha finito per dettare una disciplina che, per come si dirà, svincola, anche se non *in toto*, l'ipoteca dal successivo pignoramento immobiliare.

**8.2.-** D'altra parte, alla conclusione che l'ipoteca non sia un atto <<preordinato e strumentale>> all'espropriazione immobiliare le Sezioni Unite sono, infine, giunte nell'affrontare e risolvere il contrasto che si era venuto a determinare in tema di rispetto dell'onere della comunicazione preventiva al proprietario dell'immobile, ai sensi del menzionato comma secondo dell'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973.

La recente sentenza a Sezioni Unite n. 19668/14 si è espressa nel senso che <<a dispetto della "collocazione topografica" nel decreto di riferimento e dello stretto legame strumentale che lega iscrizione ipotecaria ex art. 77 d.P.R. n. 602 del 1973 ed espropriazione sembra ... evidente che detta "iscrizione" non possa definirsi "atto dell'esecuzione">> e proprio dall'esclusione dell'iscrizione

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014  
-10-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

ipotecaria <<dall'ambito specifico dell'espropriazione>> ha tratto la conclusione dell'inapplicabilità alla fattispecie dell'art. 50, comma secondo, del d.P.R. n. 602 del 1973.

Palese è il contrasto con quanto affermato, non solo in tema di fermo amministrativo, ma anche in tema di iscrizione di ipoteca ai sensi dell'art. 77, dal precedente a S.U. n. 20931/11 e dal richiamato orientamento di questa Corte cui esso ha dato corso, fondato sul riconoscimento all'uno ed all'altro degli istituti in esame della natura di <<atti esecutivi>>.

**9.-** Si rende, pertanto, opportuna, a parere del collegio, un'espressa presa di posizione su quest'ultimo orientamento, che non trascuri la necessità che la qualificazione che si intende dare al fermo di beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 sia coerente con quella che si intende dare all'iscrizione ipotecaria prevista dall'art. 77 dello stesso d.P.R., nonché, soprattutto, la necessità che questa qualificazione sia unica e sia mantenuta ferma al fine di trarne le dovute conseguenze in tema di riparto di giurisdizione e di applicazione delle disposizioni generali sull'esecuzione esattoriale, nonché di individuazione della tutela esperibile dinanzi al giudice ordinario.

In siffatta prospettiva, pare al collegio non solo che possa essere definitivamente superata la qualificazione dei due istituti in termini di atti esecutivi, ma anche che sia opportuno un ripensamento circa la loro qualificazione come atti preordinati o prodromici all'esecuzione, per valutare se addivenire alla definitiva configurazione dell'uno e dell'altro come strumenti di conservazione della garanzia del credito.

**9.1.-** In merito al primo aspetto, è corretto il rilievo contenuto nell'ordinanza impugnata per il quale l'espropriazione forzata si inizia col pignoramento. Questo principio, espresso in via generale dall'art.

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014  
-11-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

491 cod. proc. civ., non solo non è derogato dalle norme del d.P.R. n. 602 del 1973, ma trova riscontro testuale in diverse disposizioni sulla riscossione coattiva (in primo luogo, nel già citato art. 50) che presuppongono che l'inizio dell'esecuzione si abbia con la notifica del verbale di pignoramento disciplinata, per i beni mobili, dall'art. 65 e, per i crediti verso terzi, dall'art. 72 bis, nonché con la trascrizione e la notificazione dell'avviso di vendita disciplinate, per i beni immobili, dall'art. 78.

Contrasta con i dati normativi appena richiamati la configurazione degli istituti in esame come atti esecutivi, poiché si dovrebbe reputare che l'esecuzione abbia avuto inizio già con l'iscrizione del fermo e dell'ipoteca, prima del pignoramento.

A ciò si aggiunga che: quanto alla giurisdizione delle Commissioni Tributarie, l'interpretazione qui avversata non è compatibile con una lettura costituzionalmente orientata del combinato disposto degli artt. 2, comma primo, secondo inciso, e 19, comma primo, lettere e bis) ed e ter) del d.l.vo n. 546 del 1992; quanto alla giurisdizione del giudice ordinario, il giudizio di opposizione non potrebbe comunque svolgersi secondo la struttura bifasica dell'art. 616 o dell'art. 618, comma secondo, cod. proc. civ., per cui, mancando un giudice dell'esecuzione, si avrebbe un'anomala trattazione dinanzi ad un unico giudice (con l'ulteriore controversa questione dei relativi poteri cautelari).

**9.2.-** In merito al secondo aspetto, va considerato che il processo esecutivo, anche ai sensi della disciplina di cui agli artt. 49 e seg. del d.P.R. n. 602 del 1973, si articola in una serie di fasi funzionalmente collegate per pervenire al risultato finale della soddisfazione coattiva della pretesa creditoria (cfr. Cass. S.U. n. 11178), e deve essere preceduto da attività ed atti prodromici, tali che, se non compiuti, il processo esecutivo non possa considerarsi validamente avviato.

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014  
-12-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

Per l'esecuzione forzata disciplinata dal codice di rito si è concordi nel collocare in questa fase prodromica la spedizione in forma esecutiva e la notificazione del titolo esecutivo e, malgrado qualche perplessità di una parte della dottrina, anche l'atto di precetto. Quanto all'espropriazione forzata c.d. esattoriale, avvenuta la consegna del ruolo al concessionario, l'avvio dell'esecuzione presuppone la notificazione della cartella di pagamento. Si è concordi nel ritenere che, fatta salva la specialità del procedimento (sulla cui controversa natura non merita qui soffermarsi), la cartella di pagamento tenga luogo dell'atto di precetto e, così come per quest'ultimo, la sua notificazione debba precedere l'avvio dell'esecuzione forzata.

Il fermo amministrativo di beni mobili registrati disciplinato dall'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 (da ultimo riformulato dal d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98) e l'iscrizione di ipoteca disciplinata dall'art. 77 dello stesso d.P.R. (modificato più volte in tempi recenti, da ultimo con il d.l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, appena richiamati) si collocano tra la notificazione della cartella di pagamento ed il pignoramento che dà inizio all'espropriazione. Il fermo è un atto discrezionale del concessionario (oggi dell'agente della riscossione), nel senso che non si pone come atto indefettibile per l'avvio dell'azione esecutiva e, se compiuto, la sua efficacia non è subordinata o condizionata al compimento di atti esecutivi successivi. Esso ha evidentemente una funzione conservativa, equiparabile, pur con i distinguo dovuti alla specialità della disciplina, a quella di un sequestro. L'iscrizione di ipoteca è, invece, necessaria, se l'importo complessivo del credito per cui si procede non supera il cinque per cento del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione (art. 77, comma secondo): ed, in tale caso, effettivamente si pone come atto

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014  
-13-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice

prodromico all'espropriazione. Tuttavia, la principale funzione dell'istituto non sembra essere diversa da quella assicurata dal diritto reale di ipoteca disciplinato dal codice civile, in quanto strumentale alla conservazione della garanzia patrimoniale per il soddisfacimento delle ragioni del creditore. E le recenti riforme degli artt. 76 e 77 del d.P.R. n. 602 del 1973 hanno accentuato tale configurazione, poiché, ai sensi dell'art. 77, nel testo attualmente vigente, l'ipoteca può essere iscritta se il credito per cui si procede supera i ventimila euro, ma <<anche al solo fine di assicurare la tutela del credito da riscuotere>> ed anche quando non si siano (ancora) verificate le condizioni per procedere ad espropriazione immobiliare (consentita soltanto per crediti superiori ai centoventimila euro), oggi ridefinite dall'art. 76 del d.P.R., nel testo risultante dalle modifiche apportate dal citato d.l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 98 del 2013.

In conclusione, appare più coerente con la struttura del processo di esecuzione forzata disciplinato dal d.P.R. n. 602 del 1973 e succ. mod. e con la funzione degli istituti previsti dagli artt. 77 e 86, nonché con l'evoluzione della giurisprudenza di questa Corte in tema di riparto di giurisdizione e di applicazione dell'art. 50 di detto d.P.R., superare definitivamente la qualificazione del fermo amministrativo di beni mobili e dell'ipoteca iscritta ai sensi dell'art. 77 come atti esecutivi.

Pare altresì opportuno ripensarne la qualificazione di atti pre-esecutivi (o prodromici all'esecuzione), anche ai fini della tutela esperibile dinanzi al giudice ordinario ed al conseguente riparto di competenza, per valutare se riconoscere agli istituti la funzione di mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale. A seguito di ciò, l'impugnazione delle relative iscrizioni, in caso di giurisdizione del giudice ordinario, non seguirebbe le regole degli artt. 615 e 617 cod. proc. civ. (con le complicazioni poste dalla necessità di individuare il



tipo di vizio denunciato ed, in correlazione, il giudice competente), bensì quelle del rito ordinario di cognizione e dei relativi criteri di riparto di competenza per materia e per valore, così pervenendosi all'individuazione dello stesso giudice competente per la decisione sul merito della pretesa creditoria e sulla misura conservativa.

Alla stregua delle considerazioni che precedono il collegio rimette gli atti al Primo Presidente perché valuti di disporre che la Corte pronunci a sezioni unite sulla questione così come enunciata al punto 4 di cui sopra .

**P.Q.M.**

Il Collegio rimette gli atti a S.E. il Primo Presidente.

Così deciso in Roma, il giorno 2 luglio 2014, nella camera di consiglio della sesta sezione civile – 3 della Corte suprema di cassazione.

**Il Presidente**



**Depositata in Cancelleria**

Oggi, **20 OTT. 2014**



IL CANCELLIERE  
Laura Mauriello



CANCELLIERE  
Laura Mauriello

Ric. 2013 n. 24587 sez. M3 - ud. 02-07-2014  
-15-

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**  
Editrice