

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già 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) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - 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.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere di Stato) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Provvedimento di preavviso di fermo amministrativo, impugnazione, giurisdizione

Giova ricordare che ai fini del riparto di [giurisdizione](#) tra Giudice ordinario e Giudice tributario si deve tener conto non dello strumento utilizzato per procedere alla riscossione, bensì della natura del credito fatto valere dal Concessionario per la riscossione. In tal senso, l'impugnazione del provvedimento di preavviso di fermo amministrativo che riguarda una pretesa sanzionatoria per violazione del codice della strada è di competenza del giudice ordinario; al contrario, il preavviso di fermo amministrativo emesso ex art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 per crediti tributari è impugnabile innanzi al [giudice tributario](#), in quanto atto funzionale a portare a conoscenza del contribuente una determinata pretesa tributaria, rispetto alla quale sorge l'interesse ex art. 100 c.p.c. alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva, a nulla rilevando che detto preavviso non compaia esplicitamente nell'elenco degli atti impugnabili contenuto nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto tale elencazione va interpretata in senso estensivo, sia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente e di buon andamento della P.A., che in conseguenza dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la l. n. 448 del 2001.

Tribunale di Lecce, sentenza del 7.10.2022, n. 2778

...omissis...

Giova ricordare che ai fini del riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice tributario si deve tener conto non dello strumento utilizzato per procedere alla riscossione, bensì della natura del credito fatto valere dal Concessionario per la riscossione (Cass., Sez. Un., n. 11293 del 2021). In tal senso, “l’impugnazione del provvedimento di preavviso di fermo amministrativo che riguarda una pretesa sanzionatoria per violazione del codice della strada è di competenza del giudice ordinario” (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 18/10/2012, n. 17844); al contrario, “il preavviso di fermo amministrativo emesso ex art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 per crediti tributari è impugnabile innanzi al giudice tributario, in quanto atto funzionale a portare a conoscenza del contribuente una determinata pretesa tributaria, rispetto alla quale sorge l’interesse ex art. 100 c.p.c. alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva, a nulla rilevando che detto preavviso non compaia esplicitamente nell’elenco degli atti impugnabili contenuto nell’art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto tale elencazione va interpretata in senso estensivo, sia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente e di buon andamento della P.A., che in conseguenza dell’allargamento della giurisdizione tributaria operato con la l. n. 448 del 2001.” (Cass. civ. Sez. V Ord., 30/10/2018, n. 27601). Inoltre, anche dalla lettura del preavviso di fermo amministrativo (pag. 2) si ricava chiaramente che “contro la presente comunicazione preventiva di fermo è possibile proporre ricorso, entro 60 giorni dalla notifica dello stesso e con le modalità previste dagli articoli 18,20 e 22, del Decreto Legislativo 31.12.1992 n. 546, innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Lecce per i soli crediti tributari, mentre, con riferimento agli altri crediti, l’impugnazione può essere proposta innanzi alla competente Autorità Giudiziaria Ordinaria.”.

omissis

Ciò posto, va rilevato che non può condividersi la pronuncia del giudice di pace che ha dichiarato inammissibile l’opposizione avverso il preavviso di fermo amministrativo perché proposta oltre il termine di cui all’art. 617 c.p.c..

Sul punto, la Suprema Corte ha recentemente ribadito il principio di diritto in base al quale “il fermo è comunemente ritenuto una misura afflittiva, volta ad indurre il debitore all’adempimento sottraendogli la disponibilità del bene, l’impugnazione del preavviso di fermo amministrativo, sia se volta a contestare il diritto a procedere all’iscrizione del fermo, sia che riguardi la regolarità formale dell’atto, è un’azione di accertamento negativo a cui si applicano le regole del processo di cognizione ordinario, e come tale non è assoggettata al termine decadenziale di cui all’art. 617 c.p.c. Il contribuente che si ritenga leso nei suoi diritti può sempre agire per sentir dichiarare illegittimo il fermo e toglierlo di mezzo, senza essere tenuto a sopportarne, sine die, gli effetti.” (Cass. civ. Sez. lavoro Ord., 17/07/2020, n. 15349). Sempre la S.C. ha affermato in altra pronuncia che “L’impugnazione del preavviso di fermo amministrativo, sia se volta a contestare il diritto a procedere all’iscrizione del fermo, sia che riguardi la regolarità formale dell’atto, è un’azione di accertamento negativo a cui si applicano le regole del processo di cognizione ordinario, e come tale non assoggettata al termine decadenziale di cui all’art. 617 c.p.c.” (Cass. Sez. 6 - L, Ordinanza n. 18041 del 04/07/2019) Pertanto, alla luce di quanto innanzi, l’opposizione spiegata dall’appellante avverso il preavviso di fermo amministrativo non doveva essere dichiarata inammissibile perché tardiva ai sensi dell’art. 617 c.p.c., non essendo assoggettata al termine decadenziale previsto dal suddetto articolo.

Diversamente, invece, per l’ulteriore doglianza con cui l’appellante deduce che il giudice di pace avrebbe dovuto dichiarare l’inesistenza della notifica del preavviso di fermo amministrativo perché effettuata a mezzo pec, e la nullità dell’atto impugnato per la non corretta notifica degli atti presupposti e prodromici alla notifica del preavviso di fermo amministrativo. Tale doglianza è priva di pregio.

Innanzitutto, va rilevato che “a norma del comma 2 della suddetta disposizione, inserito dall’articolo 38, comma 4, lettera b), del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e applicabile alle notifiche effettuate dal 1.06.2016, la notifica della cartella di pagamento “può essere eseguita, con le modalità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, a mezzo posta elettronica certificata,

all'indirizzo risultante dagli elenchi a tal fine previsti dalla legge. Tali elenchi sono consultabili, anche in via telematica, dagli agenti della riscossione.” (Trib. Lecce, ord. 26 aprile 2017). Ad ogni modo, “va esclusa la invalidità della notifica del preavviso di fermo, eseguita a mezzo PEC, eccettata sul rilievo che la ricevuta di avvenuta consegna non consente di verificare l'effettiva conoscenza da parte del destinatario, difettando, peraltro, l'attestazione di conformità e la relazione di notificazione. La irrivalità della notificazione di un atto a mezzo di posta elettronica certificata, invero, non ne comporta la nullità se la consegna dello stesso ha comunque prodotto il risultato della sua conoscenza e determinato così il raggiungimento dello scopo legale.” (Trib. Caltanissetta Sez. lavoro Sent., 03/10/2019). Nel caso concreto, dunque, è da escludersi l'inesistenza della notifica del preavviso di fermo amministrativo poiché la consegna a mezzo PEC ha comunque raggiunto lo scopo legale, avendo permesso all'atto di essere conosciuto e, conseguentemente, impugnato dal destinatario.

Parimenti da rigettare è il motivo di appello relativo alla dedotta nullità del preavviso di fermo per la non corretta notifica degli atti presupposti e prodromici. In particolare, l'appellante eccepisce che il Comune di Lecce avrebbe prodotto verbali di contestazione accompagnati da ricevute di raccomandate fra loro non attinenti, mentre Equitalia non avrebbe prodotto in giudizio le cartelle ritualmente notificate alla ricorrente.

Orbene, il giudicante osserva che dall'esame dell'acquisito fascicolo di primo grado si evince che il Comune di Lecce ha provato la rituale notifica degli atti presupposti, depositando i verbali di contestazione *omissis* accompagnati dalle relative ricevute di raccomandate; e che Agenzia delle Entrate – Riscossione ha prodotto gli estratti di ruolo e la copia degli avvisi di ricevimento relativi alle cartelle di pagamento poste alla base del preavviso di fermo amministrativo impugnato (cartelle *omissis*).

Con l'ultimo motivo di gravame, l'appellante lamenta la mancata pronuncia sul punto dell'opposizione riguardante l'incerto fondamento della pretesa di pagamento. Nello specifico, l'appellante eccepisce che nell'atto impugnato non sarebbe riportato l'anno di iscrizione a ruolo della somma pretesa, con possibile decadenza del diritto di riscossione per mancato rispetto del termine stabilito dall'art. 17 D.P.R. 602/73, e in violazione dell'art. 7 L. 212/2000.

Sul punto, innanzitutto, va osservato che “alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada non è applicabile la decadenza stabilita dall'art. 17 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, per l'iscrizione a ruolo dei crediti tributari, ma soltanto la prescrizione quinquennale dettata in via generale dall'art. 28 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, e, con specifico riferimento alle sanzioni conseguenti alle infrazioni stradali, dall'art. 209 cod. strada...” (Cass. civ. n. 26424/2014); inoltre, in relazione all'asserita violazione dell'art. 7 L. 212/2000, si rileva che l'eccezione non ha alcun pregio atteso che il provvedimento opposto indica in maniera chiara le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale cui era possibile ricorrere e, quanto al difetto di motivazione lo stesso atto riporta dettagliatamente i numeri delle cartelle di pagamento sottese, gli enti creditori, l'anno di iscrizione a ruolo e i singoli importi dei debiti. Pertanto, anche il motivo di appello innanzi esaminato non è meritevole di accoglimento.

Nel merito quindi l'appello deve essere rigettato.

Per le questioni trattate, le spese di questo grado di giudizio possono compensarsi per intero.

PQM

Il Tribunale di Lecce, Sezione commerciale, in composizione monocratica, disattesa ogni diversa istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando nel giudizio civile di appello n. 11120/2017 r.g., così provvede: dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del competente giudice tributario limitatamente ai ruoli *omissis*; rigetta nel merito l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza gravata; compensa interamente le spese di questo grado di giudizio.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Iaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foiadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalò (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO
