



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di MILANO Sezione 1, riunita in udienza il 09/04/2024 alle ore 11:30 in composizione monocratica:

VICUNA VEZIO, Giudice monocratico

in data 09/04/2024 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- sul ricorso n. 4665/2023 depositato il 07/12/2023

proposto da

[REDACTED]

Difeso da

[REDACTED]

Rappresentato da

Rappresentante difesa

[REDACTED]

ed elettivamente domiciliato presso

[REDACTED]

contro

Ag. entrate - Riscossione - Milano

elettivamente domiciliato presso protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- FERMO AMMINISTRATIVO n. 06880202300016862000 FERMO AMM.VO 2015
- FERMO AMMINISTRATIVO n. 06880202300016862000 FERMO AMM.VO 2016
- FERMO AMMINISTRATIVO n. 06880202300016862000 FERMO AMM.VO 2020

a seguito di discussione in camera di consiglio

Richieste delle parti:

Conclusioni ricorrente

annullare l'atto impugnato;

annullare l'eventuale iscrizione del fermo amministrativo eseguita dall'Agenzia entrate – Riscossione in forza in forza del medesimo atto impugnato, ordinando la cancellazione dai registri mobiliari della relativa formalità;

con vittoria di spese di lite.

Conclusioni resistente

in via preliminare e pregiudiziale:

- dichiarare il difetto di giurisdizione dell'adita Corte di Giustizia Tributaria, in favore dell'A.G.O., visto che le cartelle contestate 06820190025490067000 e 06820220009317720000 sono state emesse rispettivamente dalla Polizia Urbana del Comune di Liscate e dalla Prefettura di Milano e portano iscrizioni a ruolo di contravvenzioni al codice della strada.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In data 10.10.2023 è stato notificato alla ricorrente, a cura dell'Agenzia delle entrate – Riscossione, “comunicazione preventiva di fermo amministrativo” n. 06880202300016862000, con la quale si sollecitava la corresponsione della somma complessiva di € 2.321,51, con avvertimento che, in difetto di pagamento entro 30 giorni dalla notifica del preavviso, sarebbe stato iscritto al PRA della provincia di Milano il fermo amministrativo sul veicolo Fiat Panda 1.0 Hybrid 5P targata [redacted] di proprietà della sig.ra [redacted]

I crediti posti a fondamento del provvedimento di comunicazione preventiva di iscrizione si riferiscono a:

1. Cartella n. 06820190025490067000, asseritamente notificata in data 18.09.2019 ed emessa dal Comune di Liscate Polizia Urbana; e
2. Cartella n. 06820220009317720000, asseritamente notificata in data 17.06.2022 ed emessa dalla Prefettura di Milano.

La sig.ra [redacted] sostiene che, non avendo mai avuto contezza di dette cartelle - atti presupposti, formulava istanza di accesso agli atti amministrativi, a seguito della quale ha potuto appurare che:

1. la Cartella n. 06820190025490067000 emessa dal Comune di Liscate Polizia Urbana sarebbe stata notificata mediante deposito presso la casa comunale ma tale notifica è evidentemente nulla/invalida dato che: (i) il messo notificante ha attestato in relata di notifica l'irreperibilità assoluta, a seguito di “supporto anagrafico”, della sig.ra [redacted] presso l'indirizzo di Masate (MI), [redacted] ma tale circostanza non è corrispondente al vero in quanto da certificato storico di residenza dell'odierna

ricorrente risulta che la stessa fosse ivi residente; (ii) non risulta che il notificante abbia inviato la raccomandata di avvenuto deposito (c.d. C.A.D.) con l'avvertimento del deposito presso la Casa Comunale; (iii) l'"attestazione di affissione" non è siglata dal Funzionario Incaricato e non indica i giorni di pubblicazione nell'Albo Pretorio;

2. la Cartella n. 06820220009317720000 emessa dalla Prefettura di Milano è stata regolarmente notificata a mani della madre della ricorrente in data 17.06.2022.

Tutto ciò premesso e rilevato, la sig.ra Claudia Mariotti propone ricorso avverso la "comunicazione preventiva di fermo amministrativo" n. 06880202300016862000.

Agenzia Entrate Riscossione si costituisce in giudizio con proprie controdeduzioni, eccependo in via preliminare e pregiudiziale il difetto di giurisdizione dell'adita Corte di Giustizia Tributaria, in favore dell'A.G.O., visto che le cartelle contestate 06820190025490067000 e 06820220009317720000 sono state emesse rispettivamente dalla Polizia Urbana del Comune di Liscate e dalla Prefettura di Milano e portano iscrizioni a ruolo di contravvenzioni al codice della strada.

La ricorrente presenta memoria integrativa con la quale, oltre che insistere nelle proprie ragioni, rappresenta che, nella denegata e non creduta ipotesi di accoglimento dell'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla resistente, si Voglia indicare il giudice competente a cui rimettere/riassumere la causa in virtù del principio della traslatio iudicii astrattamente applicabile al caso di specie.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Nel ricorso oggi in esame, la contribuente eccepisce che la comunicazione preventiva di fermo amministrativo è illegittima per omessa e/o invalidità della notifica di uno degli atti presupposti e, in particolare, della Cartella n. 06820190025490067000, asseritamente notificata in data 18.09.2019 ed emessa dal Comune di Liscate Polizia Urbana, in quanto, a seguito di accesso agli atti amministrativi, non è stata fornita la prova dell'effettivo e regolare invio dell'avviso di ricevimento relativo alla raccomandata di inoltro della comunicazione di avvenuto deposito (c.d. C.A.D.).

In ogni caso la notifica sarebbe comunque nulla essendo documentale che la sig.ra [redacted], in data 13-23.04.2019 e 17.09.2019, era residente in Masate (MI), Via [redacted] n. 2 e non invece "destinatario sconosciuto chiedo supporto anagrafico – esito visura irreperibilità assoluta", come indicato in relata di notifica dal messo notificante. Ne consegue che il contribuente che riceve la notifica del preavviso di fermo amministrativo, senza tuttavia aver ricevuto prima la cartella esattoriale a cui il preavviso fa riferimento, è legittimato a fare ricorso in quanto il preavviso presuppone la notifica della cartella esattoriale, senza la quale è illegittimo e può essere annullato (ex multis: CTP Milano, sent. n. 1471/08/2020).

E ciò anche quando il ricorrente invochi la nullità del provvedimento cautelare collegato a diverse cartelle esattoriali, l'invalidità di anche solo una delle cartelle rende nullo l'atto nella sua interezza, a nulla rilevando la riconosciuta legittimità degli ulteriori atti posti a fondamento di quest'ultimo, come nel caso di specie (ex multis: CTP Milano, sent. n. 3958/35/2016).

Per contro, parte resistente eccepisce in via preliminare e pregiudiziale il difetto di giurisdizione della Corte di Giustizia Tributaria, in favore dell'A.G.O.; infatti, le cartelle contestate 06820190025490067000 e 06820220009317720000 sono state emesse rispettivamente dalla Polizia Urbana del Comune di Liscate e dalla Prefettura di Milano e portano iscrizioni a ruolo di

contravvenzioni al codice della strada. Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 D.lgs. 546/1992 "Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, comunque denominati 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".

Al riguardo, il fatto che l'elencazione di cui all'articolo in parola, oltre ad avere ovviamente natura tassativa, parte comunque da un imprescindibile presupposto di fatto che caratterizza le specifiche ipotesi considerate dal legislatore speciale, e cioè la natura tributaria delle entrate sottoponibili al vaglio delle Commissioni. Caratteristica, questa, che invece non è certamente ravvisabile in tema di contravvenzioni al codice della strada, come per le cartelle di pagamento che ci occupano.

L'eccezione dell'Ufficio è fondata.

Questo Giudice osserva che il preavviso di fermo amministrativo ex art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella qualità di specifica misura preordinata alla realizzazione del credito dell'Amministrazione, immediatamente antecedente all'iscrizione di fermo presso i registri P.R.A., condivide dal punto di vista sostanziale, grazie alla propria atipicità e, di converso, per carenza di puntuale previsione normativa, i presupposti, le finalità e gli effetti dell'atto di precetto di cui all'art. 480 c.p.c., pur in considerazione dei limiti imposti dai principi di proporzionalità e ragionevolezza, i quali spingono a considerare il rapporto tra il valore del credito in riscossione e il bene sottoposto alla misura(1), stante la permanenza del vincolo di indisponibilità relativa del bene.

Il riscontro normativo, sussunto dalla previsione generale teoretica in tema di fermo amministrativo, è ricavato dall'art. 86 DPR 602/73 nuovo comma 2 DI 69/2013, il quale statuisce che, essendo questa una misura provvisoria a garanzia di un credito: "1) decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri dandone notizia alla direzione regionale delle entrate ed alla regione di residenza. 2) La procedura di iscrizione del fermo di beni mobili registrati è avviata dall'agente della riscossione con la notifica al debitore o ai coobbligati iscritti nei pubblici registri di una comunicazione preventiva contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà eseguito il fermo, senza necessità di ulteriore comunicazione, mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari, salvo che il debitore o i coobbligati, nel predetto termine, dimostrino all'agente della riscossione che il bene mobile è strumentale all'attività di impresa o della professione."

Sul punto, lo stralcio di una sentenza teleologicamente dirimente delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, n. 15354/2015, con cui si puntualizza che il fermo amministrativo non può essere più considerato, de facto, come mero atto esecutivo prodromico all'esecuzione, ma anche come misura afflittiva, volta ad indurre il debitore all'adempimento.

Il fermo e il preavviso di fermo sono, così "atti che partecipano del giudizio di esecuzione o come atti non esecutivi, né prodromici alla esecuzione, ma di natura cautelare e/o coercitiva" per cui "Data la natura afflittiva e non esecutiva del fermo amministrativo il relativo procedimento è impugnabile in base alle norme generali in tema di riparto di competenza per materia e per valore: tutto dipenderà

quindi, dalla natura del credito in virtù del quale viene iscritto: se il credito è di natura previdenziale sarà competente il Tribunale del Lavoro (cfr. Cass., SS.UU., n. 959/2017)”.

Riguardo al riparto di competenza giurisdizionale tra Giudice di Pace (rectius Giudice Ordinario) e Corte di Giustizia Tributaria, la giurisprudenza, volendo privilegiare il carattere di necessità logica in senso estensivo, così come individuato all'interno dell'ordinanza della S.C. 10672/2009, ha previsto il seguente criterio: se il fermo amministrativo è disposto per crediti tributari, la relativa opposizione andrà sollevata dinanzi al Giudice Tributario; se, invece, il credito per il quale viene disposto il fermo ha natura “non tributaria”, altresì definita, “extratributaria”, il Giudice competente sarà quello individuato secondo i criteri normali che presiedono (ex art. 103 Cost.) al riparto di giurisdizione: e poiché il fermo ha natura cautelare (e non è un atto amministrativo), il Giudice dinanzi al quale proporre l'opposizione sarà il Giudice Ordinario.

Per i crediti derivanti da mancata riscossione di sanzioni per violazione al Codice della Strada, indipendentemente dall'importo, la giurisdizione è certamente attribuibile al Giudice di Pace territorialmente competente a conoscere la causa. Infatti, trattandosi di giudizio di accertamento negativo, valgono gli stessi criteri di competenza previsti dagli art. 6 e 7 del D. Lgs. n. 150/2011.

Tra le numerose altre pronunce sul tema, vi è anche una recente sentenza di Cassazione, a seguito del sollevato conflitto di competenza ex art. 45 c.p.c., con cui è sostenuta la effettiva competenza del Giudice di Pace, in ordine alle sanzioni amministrative per violazione al Codice della Strada, in quanto la stessa si radica per materia sia in relazione alle controversie aventi ad oggetto opposizione a verbale di accertamento, sia a quelle aventi ad oggetto opposizione ad ordinanza-ingiunzione. Lo stesso vale con riferimento all'impugnativa del preavviso di fermo, in quanto, si ribadisce, trattasi di “azione di accertamento negativo”¹.

Con la sentenza n. 21914/14 la Suprema Corte ha precisato che l'opposizione al preavviso di fermo si configura ai sensi dell'art 615 comma I c.p.c., laddove si fonda sulla mancata notificazione dei verbali e delle cartelle e sul decorso del termine di prescrizione. E pertanto la competenza spetta al Giudice di Pace avuto riguardo ai criteri per materia individuati dall'art. 7 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, al pari della cognizione relativa all'opposizione al verbale di accertamento presupposto, non rilevando la circostanza che la parte abbia proposto l'opposizione dopo la notifica del preavviso di fermo amministrativo, confermata da Ordinanza della Suprema corte n. 3283-2015).

Se ne deduce, pertanto, che il preavviso di fermo sia atto sicuramente impugnabile in via autonoma e non anche necessariamente congiuntamente agli atti prodromici, laddove vi sia un difetto strutturale nella notifica degli atti precedentemente emessi rispetto ad esso, videlicet i verbali di violazione al Codice della Strada e le ingiunzioni di pagamento, che seguono alla formazione del ruolo e delle liste di carico promosse dall'Amministrazione procedente, poi affidate al servizio di riscossione deputato a recuperare il credito.

¹ Nella sentenza si legge: *Pertanto, in continuità con il citato orientamento, va affermato il seguente principio di diritto: "l'opposizione al preavviso di fermo amministrativo appartiene alla competenza per materia del giudice di pace, trattandosi di giudizio di accertamento negativo per il quale valgono gli stessi criteri di competenza previsti, in tema di controversie aventi ad oggetto opposizione a sanzioni amministrative per violazione del codice della strada e di opposizione al verbale di accertamento, dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150".*

In conclusione, per quanto sopra esposto, va dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte di Giustizia Tributaria, in favore del Giudice di Pace competente per territorio.

P.Q.M.

Il Giudice monocratico dichiara il difetto di giurisdizione della Corte di Giustizia Tributaria, in favore del Giudice di Pace competente. Nulla sulle spese.

Milano, 9 aprile 2024

IL GIUDICE MONOCRATICO
Dr. Vezio Vicuna