

## IL FERMO AMMINISTRATIVO DEGLI AUTOVEICOLI

### Introduzione

L'istituto del fermo amministrativo e i modelli normativamente disciplinati.

Fermo amministrativo. Elementi strutturali.

Profili di legittimità costituzionale.

Tutela giuridica del diritto.

Conclusioni

### **Introduzione.**

Da qualche tempo si assiste, con sempre maggiore attenzione (e timore) da parte del cittadino automobilista, ad una evoluzione anomala di un antico istituto del diritto amministrativo: il c.d. fermo amministrativo che, attraverso una utilizzazione per così dire "anomala" rischia di comprimere, fino ad annullare, alcuni diritti costituzionali garantiti.

L'analisi del fermo amministrativo degli autoveicoli prende le mosse dall'art. 1 comma 4 lett. e) del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni nella L. 28 febbraio 1997, n. 30 che ha introdotto l'art. 91 *bis* nel D.P.R. 602/1973, (disciplina della riscossione delle imposte sui redditi) rubricato "fermo dei veicoli a motore ed autoscafi" per cui "*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*".

Proseguiva il secondo comma disponendo che "*il provvedimento di fermo di cui al primo comma si esegue mediante iscrizione nei pubblici registri mobiliari a cura del concessionario che provvede, altresì, a darne comunicazione al debitore*".

A tale disposizione fece seguito, come previsto, il Decreto ministeriale 7 settembre 1998, n. 503 teso a disciplinare modalità, termini e procedure per l'adozione ed esecuzione del fermo.

Tra i vari punti presi in considerazione mi limito a richiamare l'art. 5 comma 1, per cui dalla data di iscrizione del fermo nel pubblico registro sono inopponibili al concessionario gli atti di disposizione del veicolo, salvo che esso sia stato alienato "*con atto di data certa anteriore all'iscrizione del fermo, ma trascritto successivamente*" (secondo gli effetti propri della pubblicità dichiarativa), nel qual caso l'A.C.I. deve darne tempestiva comunicazione alla Direzione Regionale delle Entrate "*che provvede immediatamente all'annullamento del fermo, informandone il concessionario e il contribuente*".

La cancellazione dell'iscrizione del fermo subordinata al pagamento integrale delle somme iscritte a ruolo, di sgravio totale della cartella di pagamento per indebitato o di annullamento connesso al trasferimento a terzi della proprietà del veicolo con atto di data certa anteriore all'iscrizione (art. 6).

Per mera completezza dell'istituto si ricorda che la procedura coinvolge anche gli autoscafi (art. 8)

La disciplina del fermo amministrativo è stata trasfusa, successivamente, nell'art. 86 del D.P.R. 602/1973, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 16 del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 nell'ambito del riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, recante *“disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati”*.

In tale fase il nuovo art. 86, pur mantenendo fermo il presupposto del preventivo esperimento negativo del pignoramento, onde poter applicare il fermo, tuttavia ha ampliato la portata della disposizione sotto un profilo soggettivo, includendo tra i destinatari anche le persone coobbligate (comma 1). Con riguardo al profilo oggettivo, inoltre, sono state ampliate le categorie di beni mobili assoggettabili al fermo, includendo anche gli aeromobili.

L'art. 86, come riformulato a seguito dell'intervento normativo del 1999, prevedeva, inoltre, l'emanazione di un Decreto Ministeriale successivo, per l'attuazione di quanto disposto, ad oggi ancora non emanato.

Una seconda modifica all'istituto del fermo amministrativo è stata apportata dall'art. 1, comma 2 lettera q) del D.Lgs. 27 aprile 2001, n. 193, in applicazione della legge delega 28 settembre 1998, n. 337 (art. 1, comma 2) che ha sostituito l'art. 86 disponendo che *“decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50 comma 1 (60 giorni), il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore e dei coobbligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla Direzione Regionale delle Entrate e alla regione di residenza”*.

La necessità di introdurre una misura come il fermo amministrativo trova la sua ragione nel rendere più efficace e sollecita la riscossione fiscale e, al contempo, nella difficoltà di assoggettare ad effettiva esecuzione quei beni, esattamente individuati (in quanto iscritti nei pubblici registri), ma praticamente introvabili (essendo mobili per eccellenza).

Ciò che, però, appare anomalo e che ha suscitato non poche perplessità anche a livello di opinione pubblica è la norma che trasferisce il potere di disporre tale provvedimento al concessionario, rimettendo al suo arbitrio la possibilità di attivare la procedura e in particolare viene denunciato l'utilizzazione indiscriminata dell'istituto.

La modifica del 2001 ha determinato uno stravolgimento dell'istituto descritto - come vedremo - creando, in determinati casi, situazioni grottesche per cui, a fronte di un

debito di poche centinaia di euro, è stato sottoposto a fermo amministrativo l'intero parco macchine di una società.

### **L'istituto del fermo amministrativo e modelli normativamente disciplinati.**

Talvolta una novità legislativa, consiste nella reinterpretazione ed adattamento di vecchi istituti a nuove esigenze.

Per il fermo amministrativo occorre riportarsi all'art. 69, ultimo comma del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante le *“nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato”*, secondo cui *“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”*.

Questa ipotesi di fermo amministrativo, per la verità, non ha grandi punti di contatto con l'istituto previsto per gli autoveicoli, sia in ordine all'oggetto, che agli effetti, tuttavia ritengo utile richiamare alcuni elementi messi in luce dalla dottrina che costituiscono presupposti necessari di entrambe le fattispecie.

In particolare, viene rilevato, che la pretesa creditoria della Pubblica Amministrazione, affinché non divenga fonte di soprusi, richiede che si siano verificate tutte le fasi della procedura amministrativa che rendano *“ragionevole”* la pretesa stessa (Cassese); e, dunque, proprio il rispetto della ragionevolezza, elimina l'eventuale contrasto con i precetti costituzionali del fermo amministrativo, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale (Sent. 19 aprile 1972, n. 67 in *Giur. it.* 1972, I, 1, 1554) per cui il fermo amministrativo non configura un irrazionale privilegio per la pubblica amministrazione, né distoglie il cittadino dal giudice naturale o viola la norma base sulla giurisdizione.

A tali prime osservazioni si richiama un ulteriore elemento rappresentato dalla temporaneità del fermo amministrativo, essendo preordinato ad un provvedimento definitivo.

L'affievolimento del diritto soggettivo del titolare di un credito liquido ed esigibile nei confronti della pubblica amministrazione, che consegue al provvedimento di fermo, apre la via alla tutela innanzi al giudice amministrativo. Pertanto, con l'annullamento giudiziale del provvedimento di fermo, la posizione del debitore, già degradata ad interesse legittimo, riassume la consistenza di diritto soggettivo (Cass., sez. I, 19 gennaio 1979, n. 391, in *Giust. civ.* 1979, I, 600).

Eccezion fatta per i presupposti (propri di tutti gli atti posti in essere dalla Pubblica Amministrazione), il fermo amministrativo degli autoveicoli diverge completamente da quello previsto nella legge del 1923.

Quest'ultimo, infatti, ha per oggetto esclusivamente un credito (e non autoveicoli); inoltre, l'effetto che si determina è rappresentato dalla sospensione del pagamento del credito (e non dal vincolo di indisponibilità giuridica di un bene) e infine, la finalità della norma è nella compensazione totale o parziale del debito con il credito (e non il pagamento del debito iscritto a ruolo).

Più di recente è stato proposto un altro modello legale di fermo: quello dei veicoli previsto quale sanzione accessoria, per gravi infrazioni al codice della strada (guida senza patente, etc.), disciplinato dall'art. 214 del Codice della strada, come formulato dal D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e successive modifiche.

La norma dispone che, a seguito della constatazione delle infrazioni, l'organo di polizia "*provvede direttamente a far cessare la circolazione e a far ricoverare il veicolo in un apposito luogo di custodia*". Avverso tale provvedimento è ammesso il ricorso al prefetto ai sensi dell'art. 203 Codice della Strada e contro l'ordinanza del prefetto è possibile proporre opposizione dinanzi al giudice ordinario ai sensi degli artt. 22, 22 bis e 23 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Il fermo previsto dal Codice della Strada si caratterizza per due elementi.

Il primo è rappresentato dalla sua natura di sanzione amministrativa, poiché il fermo presuppone una violazione (guida senza aver conseguito la patente); il secondo attiene al tipo di vincolo che viene posto sul bene. Infatti, nel caso di specie si verifica una sottrazione materiale del bene tramite ricovero in un deposito.

Questi due elementi, diversamente, mancano nel fermo amministrativo degli autoveicoli *ex art. 86 D.P.R. 602/1973*, poiché non è presente una sanzione amministrativa in senso proprio (posto che non costituisce una "violazione" il mero inadempimento dell'obbligazione iscritta a ruolo) ed il tipo di sottrazione del bene è, almeno nell'intenzione del legislatore, giuridica, sebbene, come si vedrà, l'effetto si dimostrerà ben più ampio.

### **Fermo amministrativo. Elementi strutturali.**

Come anticipato la vera novità dell'istituto del fermo amministrativo per gli autoveicoli è rappresentata dalle modifiche introdotte dal D.lgs. 193 del 2001 poiché le innovazioni apportate incidono sulla struttura stessa dell'istituto.

Da una parte, infatti, si assiste al passaggio del potere di disporre il fermo amministrativo dalla sfera pubblicistica, rappresentata dalla Direzione Regionale delle Entrate, a quella privatistica, con il concessionario della riscossione.

Dall'altra, ben più grave, si osserva che l'applicazione della misura di fermo non è più condizionata all'impossibilità di eseguire il pignoramento per il mancato reperimento del bene.

1. Alcuni autori, facendo perno sulla natura privatistica del concessionario e sulla presunta sostanziale equipollenza del fermo amministrativo rispetto al pignoramento, tendono a ragionare in termini strettamente processual-civilistici, ed in particolare con

riferimento al processo della esecuzione, al fine di constatare che esiste uno sbilanciamento di poteri a favore del concessionario con grave pregiudizio per il contribuente.

In tal senso essi evidenziano che, mentre nel pignoramento è attribuita al debitore la facoltà di individuare i beni che preferisce vengano sottoposti alla procedura, nel fermo amministrativo, diversamente, sarebbe lo stesso creditore ad indicarli.

Inoltre, essi sottolineano che il fermo amministrativo sarebbe illegittimo perché si colpirebbe un bene di valore assai rilevante a fronte di un debito che, il più delle volte, si presenta modesto, invocando la previsione di cui all'art. 496 c.p.c., per cui è ammessa la riduzione del pignoramento laddove il *“valore dei beni pignorati è superiore all'importo delle spese e dei crediti”*.

Le costruzioni elaborate da tali autori sono, tuttavia, prive di qualsiasi fondamento giuridico. A tali “civilisti” sfugge il rilievo che le stesse ragioni poste alla base delle norme sulla procedura esecutiva per la tutela del debitore, valgono, in larga parte, anche nel diritto amministrativo, seppur in una logica diversa.

Mi limito ad osservare che, in virtù dell'atto di concessione, il concessionario esercita una pubblica funzione *ex art. 2, comma 1 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112*.

Esso dispone, pertanto, di un potere proprio, di natura pubblicistica, discrezionale ed autoritativo, in ordine all'attuazione del fermo amministrativo, poiché *“non è soggetto estraneo all'Amministrazione finanziaria, ma ne è organo indiretto, in quanto, in forza dei un atto concessorio esercita i poteri di riscossione, dei quali resta titolare la stessa Amministrazione”* (Cass. Sez. I, civ., 19 luglio 1999, n. 7662).

Parallelamente, tuttavia, incidendo nella sfera soggettiva dei privati, la sua azione è soggetta ai principi generali che regolano l'attività della Pubblica Amministrazione, tra i quali si richiama l'osservanza dei limiti della discrezionalità amministrativa, di logica e di ragionevolezza.

Le argomentazioni addotte da coloro che intendono interpretare l'istituto del fermo amministrativo secondo una logica processual-civilistica richiedono, in verità, una valutazione alla stregua delle regole pubblicistiche e, in modo particolare, alla luce dei principi introdotti con la L. 27 luglio 2000, n. 212 (lo Statuto del contribuente), che si applicano anche al concessionario, stante la previsione, ivi contenuta, all'art. 17.

A ciò si aggiunga che le violazioni si manifestano ancora più macroscopiche con riferimento ai dettami costituzionali, come si dirà più avanti.

Una prima violazione si verifica con riferimento all'art. 3 dello Statuto del Contribuente, in ordine alla efficacia temporale delle norme, laddove sia previsto che la comunicazione del fermo amministrativo avvenga entro cinque giorni dalla sua trascrizione e, dunque, dalla sua efficacia, esponendo l'automobilista ignaro alle sanzioni previste in caso di circolazione del veicolo.

Con riferimento all'art. 7, comma 1 dello Statuto, avente ad oggetto la chiarezza e motivazione degli atti, si ravvisa la violazione per difetto o carenza di motivazione (a seconda delle circostanze) del fermo amministrativo.

Si rammenta, infatti, che il concessionario ha la facoltà di decidere se adottare o meno tale provvedimento, potendo, in alternativa, tutelare il credito attraverso l'utilizzo di altri istituti, che risulterebbero meno invasivi della sfera patrimoniale del contribuente.

Essendo prevista, dunque, una facoltà rimessa al concessionario e non un obbligo imposto dalla Amministrazione, questi, nell'attuare il provvedimento, attesa la sua natura di organo indiretto della Pubblica Amministrazione., dovrà motivarlo in maniera adeguata, non potendosi limitare a richiamare il "*mancato pagamento del carico scaduto*".

Il provvedimento adottato, pertanto, dovrebbe adeguarsi all'entità del credito vantato dalla Pubblica Amministrazione, secondo un rapporto di proporzione e motivarlo nel merito, posto che, in difetto, incorrerebbe nel difetto di vizio di potere per illogicità, difetto di ragionevolezza, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta.

Si è detto che il concessionario, in quanto organo indiretto della Pubblica Amministrazione, è dotato di una certa discrezionalità. Tuttavia l'Amministrazione finanziaria, nella circolare 98/E del 2001 ha precisato che "*l'azione di recupero coattivo del concessionario, quale imprenditore altamente specializzato, non possa, comunque, prescindere dall'analisi completa del profilo del contribuente desumibile oltre che, naturalmente da elementi di natura patrimoniale, anche dalla capacità reddituale dello stesso debitore rapportata alla entità del credito per cui si procede ed al contesto socio-economico di riferimento*".

Tale previsione, ritengo, non costituisce altro che una specificazione e delimitazione del perimetro della discrezionalità, concetto che regola l'azione amministrativa (e che è, dunque, ben noto alla Pubblica Amministrazione), ma che potrebbe risultare confuso ad un soggetto poco avvezzo a ragionare in termini di pubblica utilità, quale è il concessionario della riscossione (che, ricordiamo, è una Società per Azioni).

Una ulteriore violazione si ravvisa con riferimento all'art. 7, comma 2, laddove non vengano indicati gli elementi tassativi che la norma prescrive ed in specie, *sub lett. c)* "*le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili*".

Una ultima violazione dello Statuto del contribuente si verifica con riguardo agli artt. 10 e 17 in tema di collaborazione e buona fede nei rapporti tra Amministrazione e contribuente.

Troppo frequentemente si pone l'attenzione sulla violazione della norma specifica che indica una fattispecie quanto più dettagliata possibile, trascurando la violazione della norma base che regola i rapporti tra soggetti di diritto, che si innerva in tutte le norme presenti nell'ordinamento giuridico e che costituisce il criterio ermeneutico principe: la buona fede.

Già essa stessa, di per sé, è sufficiente a censurare tutti i comportamenti del concessionario il quale utilizza uno strumento di natura prettamente cautelare, in

maniera arbitraria, per un fine coercitivo; la gravità appare poi di tutta evidenza se si considera che il concessionario, tramite aggio, guadagna in percentuale su quanto riscosso.

2. Se il passaggio della facoltà di disporre il fermo in capo al concessionario ha determinato alcuni problemi in ordine ai poteri che questo esprime, ben più gravi sembrano essere quelli provocati dalla seconda “novità”.

Sotto il vigore della precedente disposizione si prevedeva che il provvedimento fosse eseguibile solo a seguito dell’infruttuoso pignoramento, relegando il fermo ad una fase successiva.

A seguito della eliminazione del previo esperimento negativo del pignoramento, si è modificata, di fatto, la natura del fermo amministrativo, svincolando tale procedura da qualsiasi accertamento preventivo circa l’esistenza di un pregiudizio effettivo o potenziale per la realizzazione di un credito iscritto a ruolo e perdendo, per l’effetto, la sua natura cautelare, accentuando un carattere coercitivo, affittivo e “parasanzionatorio”, che non può trovare alcuna giustificazione nell’interesse primario della riscossione dei tributi da parte dello Stato, tenuto conto che vengono contemporaneamente eliminate tutte le garanzie di tutela del contribuente.

### **Profili di legittimità costituzionale.**

Il fermo amministrativo, in materia di riscossione delle imposte come risulta formulato a seguito delle modifiche apportate nel 2001, presenta forti dubbi di legittimità costituzionale.

In primis viene leso il principio di uguaglianza, espresso dall’art. 3 della Costituzione, attesa la evidente disparità di trattamento tra situazioni analoghe. In particolare, si osserva, sebbene non sia possibile riportare il provvedimento *de quo* nell’alveo della procedura esecutiva del processo civile, tuttavia, in ordine agli effetti, si registra una disparità di trattamento tra quei soggetti sottoposti ad una procedura di pignoramento “ordinaria” e questa “anomala”, censurabile con riferimento alla Costituzione.

Infatti nell’ambito del procedimento civile il debitore ha la possibilità di individuare i beni da sottoporre a pignoramento; nel caso di specie, diversamente, è lo stesso concessionario che individua il bene da sottoporre a fermo, indicando un bene che per sua natura costituisce una estrinsecazione della persona nella sua normale vita di relazione. Il fermo amministrativo, a differenza del pignoramento, si presenta nella maniera più “traumatica” possibile per il debitore.

A ciò si aggiunga che il debitore sottoposto a procedura di fermo amministrativo viene privato del bene, attesa la sanzione in cui incorre se il veicolo continua a circolare, mentre il debitore sottoposto a procedura esecutiva, sebbene non disponga giuridicamente del bene, nel senso che eventuali atti compiuti in pregiudizio del creditore non sono opponibili se successivi alla trascrizione del pignoramento, tuttavia mantiene il diritto di utilizzo.

La ragione di tale trattamento differenziato non può trovare giustificazione nella natura pubblicistica del credito vantato, ma deve intendersi esclusivamente come una infelice formulazione della norma modificativa dell'art. 86 del D.P.R. 602/1973, la quale, focalizzando la propria attenzione sulla procedura attuata dal concessionario, non ha saputo dare un inquadramento sistematico dell'istituto, parametrandolo al principio cardine dell'ordinamento espresso nell'art. 3 della Costituzione.

Ancora più macroscopico si presenta la violazione dell'art. 24 della Costituzione, in tema di diritto di difesa, cui fa eco l'art. 112, comma 1.

Come si è avuto modo di osservare il legislatore delegato non ha previsto alcuna possibilità di tutela contro il fermo amministrativo e non ha indicato, di conseguenza, quale autorità giudiziaria si dovesse adire per far valere le proprie ragioni, creando, tra l'altro, una serie di conflitti tra le giurisdizioni dello Stato. La lesione del diritto di difesa è, dunque, *in re ipsa*.

Altra violazione è rappresentata dall'art. 97, comma 1 della costituzione, secondo cui *“i pubblici uffici sono organizzati secondo le disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*.

Il fermo amministrativo non determina l'imparzialità della pubblica amministrazione e tanto meno il buon andamento, atteso che migliaia di ricorsi sono stati presentati dinanzi alle autorità giudiziarie per tutelare posizioni giuridiche violate.

Oltre all'aumento di carico di lavoro per l'apparato giudiziario si riscontra, per le modalità con cui i concessionari applicano la norma, un sempre maggiore divario tra amministrazione e cittadino i cui rapporti, anziché essere ispirati a collaborazione e buona fede, si caratterizzano per una esasperata conflittualità.

Ancora, vi sarebbe una violazione dell'art. 76 della Costituzione, per eccesso del potere normativo rispetto alla legge delega.

La legge delega 28 settembre 1998, n. 337, all'art. 1 lett. h) attribuiva al Governo il potere di *“snellimento e razionalizzazione delle procedure di esecuzione anche nel rispetto del principio della collaborazione del debitore all'esecuzione, secondo modalità che prevedano tra l'altro...”* *“la revisione e la semplificazione delle procedure di vendita di beni immobili e mobili registrati”* (lett. h) n. 5) e *“l'accesso dei concessionari, con le opportune cautele e garanzie, alle informazioni disponibili presso l'anagrafe tributaria, con l'obbligo di utilizzazione delle stesse ai soli fini dell'espletamento delle procedure esecutive”* (lett. h), n. 7).

La legge delegata ha disatteso le indicazioni espresse e, per l'effetto, presenta rilievi di incostituzionalità.

Infine ritengo che il fermo amministrativo, così come applicato dai concessionari, possa considerarsi incostituzionale anche con riferimento ai principi di libertà individuale di movimento (art. 16), di libertà economica (art. 41) e di diritto al lavoro (artt. 4 e 35).



Con riferimento all'art. 16 si osserva che, in Italia, ogni cittadino è anche un automobilista e limitare la circolazione del veicolo per un debito determina una menomazione della persona nel normale svolgimento della sua vita.

Nell'ipotesi in cui il fermo riguardi l'autovettura di un professionista o, addirittura, il parco macchine di una società (si pensi ad una società di trasporti) si causerebbe un danno economico suscettibile di creare un danno irreversibile (e, al limite, il fallimento) nei confronti del contribuente.

### **Tutela giuridica del diritto.**

L'aspetto più complesso dell'intera vicenda è rappresentato, probabilmente, dalla tutela della situazione giuridica che si è venuta a ledere tramite il provvedimento del fermo amministrativo.

Va detto che i contribuenti, al fine di tutelare il loro diritto soggettivo o il loro interesse legittimo (a seconda di come lo si voglia identificare) leso dal provvedimento, hanno adito l'autorità giudiziaria che ritenevano avesse giurisdizione in materia.

Così taluni hanno incardinato il procedimento dinanzi all'autorità amministrativa, ravvisando la lesione di un interesse legittimo; altri, aderendo alla impostazione descritta, secondo cui il concessionario è un soggetto privato e la procedura si inquadra nelle norme del processo di esecuzione, si sono rivolti al giudice ordinario; altri ancora, argomentando sul presupposto tributario che ha attivato il provvedimento, hanno presentato ricorso presso alle Commissioni tributarie.

Premetto che prima dell'introduzione del D.Lgs. 193 del 2001 il fermo amministrativo era un "tipico" atto amministrativo e si riteneva che l'impugnazione del provvedimento dovesse avvenire dinanzi al giudice amministrativo.

Si osservava, tuttavia, che, quantunque l'impugnazione dell'atto amministrativo si riferisse al fermo, se la lite era sicuramente inerente ad una delle imposte menzionate nell'art. 2 del D.Lgs. 546/1992, la giurisdizione era propria delle Commissioni tributarie.

A seguito della modifica del 2001 anche l'autorità giudiziaria ordinaria è stata investita della questione.

Tra le varie pronunce emesse ricordo la decisione della Commissione tributaria di Cosenza del 28 maggio 2003, n. 397 che rivendica la esclusiva giurisdizione anche in materia di fermo, vertendosi in tema di riscossione tributaria.

Diversamente il Tribunale di Catanzaro, con un provvedimento del 18 febbraio 2003, ha ritenuto esperibile la procedura d'urgenza, *ex art. 700 c.p.c.*, riconoscendo la propria giurisdizione.

Anche il T.A.R. Veneto, con ordinanza del 15 gennaio 2003, n. 886, sul presupposto che il pignoramento negativo del bene è un atto della procedura di esecuzione forzata in danno del debitore, ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario.

Infine vi sono state pronunce del giudice amministrativo che ha riconosciuto la propria giurisdizione; precisamente il T.A.R. Puglia – Bari, con ordinanza sospensiva del 5 marzo 2003 n. 216.

Sempre del T.A.R. Puglia – Bari, ricordo la sentenza della sez. I, n. 2331 del 2004 che ha riconosciuto la propria giurisdizione, argomentando sulla attribuzione in via esclusiva al giudice amministrativo di alcune questioni, tra qui quelle previste nell’art. 33 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall’art. 7 della L. 21 luglio 2000, n. 205 relativa alla materia dei pubblici servizi.

La norma in questione prevede, al comma 1, che *“sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi”*; più precisamente, in base al comma 2 lett. e), rientrano nella conoscenza del giudice amministrativo anche le controversie *“riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell’espletamento di pubblici servizi”*.

La *ratio* della norma risiede nella volontà del legislatore di ripartire la giurisdizione, in tali materie, prescindendo (in parte) dal tradizionale criterio di riparto basato sulla dicotomia diritto soggettivo ed interesse legittimo, preferendo una soluzione che tenga conto dell’alto grado di specialità del giudice amministrativo in tali materie ed in considerazione, inoltre, del fatto che il giudice amministrativo può giudicare anche su un diritto di credito, condannando la Pubblica Amministrazione a quanto dovuto e all’eventuale risarcimento del danno.

Su tale sentenza è stato chiamato a pronunciarsi il Consiglio di Stato che, con recentissima ordinanza n. 4356 della sez. V del 24 settembre 2004, ha sospeso l’efficacia della sentenza impugnata, in considerazione del fatto che *“i motivi di appello ... appaiono meritevoli di considerazione sotto il duplice profilo della inerenza della questione alla materia tributaria, e dell’intervenuta decisione della Corte Costituzionale in tema di giurisdizione dei servizi”*.

La sentenza della Consulta è la n. 204 del 2004 che, ripercorrendo tutta la storia del riparto di giurisdizione con riferimento ai pubblici servizi, con un accurato lavoro di ricostruzione esegetica dei lavori preparatori della Costituzione, giunge alla conclusione di dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 33, comma 1 e comma 2, tramite una sentenza interpretativa di accoglimento.

In particolare la Corte rileva che *“la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, si avvale di tale facoltà”* sicché, prosegue la sentenza, *“va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 33, comma 1, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, anziché le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi (così come era previsto fin dall’art. 5 della L 1034 del 1971, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla Pubblica Amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore (così come era previsto dall’art. 33, comma 2, lettere d) ed e)”*.

Stando alla lettura della sentenza, sebbene l'art. 33, commi 1 e 2, sia stato dichiarato incostituzionale, tuttavia il Consiglio di Stato, nell'emettere la sentenza, a seguito di una attenta lettura della Sentenza 204 del 2004, dovrebbe riconoscere la giurisdizione del giudice amministrativo per il fermo amministrativo posto in essere dal concessionario.

## **Conclusioni**

Concludo la mia riflessione sul fermo amministrativo sottolineando che sebbene il concessionario abbia i poteri per porre in essere il fermo amministrativo con una certa discrezionalità, tuttavia è necessario, quanto prima, che venga emanato il regolamento volto a disciplinare l'intera materia, come previsto nella modifica dell'art. 86 del D.P.R. 602/1973, apportata nel 1998.

In tale occasione potranno essere chiariti i limiti dell'azione del concessionario e, per tale via, potrebbero essere corretti o attenuati taluni aspetti dei quali si è in precedenza segnalata la sospetta costituzionalità.

Per quanto concerne l'argomento, di grande importanza, dalla giurisdizione è chiaro che la individuazione del giudice competente dipende essenzialmente dalla natura giuridica del fermo amministrativo de quo.

A me sembra che la lite non riguarda né le imposte sui redditi né la riscossione di tali imposte.

Si consideri infatti che l'impugnativa del provvedimento di fermo non può ovviamente riguardare l'an o il quantum debeatur e non può quindi devolvere al giudice questioni che vanno denunciate in sede di impugnativa dell'atto di accertamento o di riscossione.

Né si tratta di una lite concernente la riscossione, dal momento che non si tratta di un atto equipollente al pignoramento del bene.

Si tratta, dunque, di un provvedimento sanzionatorio che colpisce un comportamento del contribuente, vale a dire il mancato pagamento degli importi dovuti nel termine di 60 giorni dalla notifica della cartella esattoriale e, in sostanza, nel divieto di utilizzo del bene "fermato".

Sanzione accessoria, dunque, cui può abbinarsi quella prevista dall'art. 214, comma 8, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (sanzione amministrativa da €656,25 a €2.628,15) nonché la custodia del veicolo in un deposito autorizzato) nel caso in cui l'autoveicolo venga comunque utilizzato: tale sanzione è irrogabile nei confronti di "chiunque" circoli con l'autoveicolo "fermato", anche se per i soggetti diversi dal proprietario occorrerebbe dimostrare quanto meno la colpa (si pensi al comodatario temporaneo o al dipendente delle società, entrambi ignari del provvedimento di fermo).

Dunque, a mio avviso, sulla base della natura giuridica sanzionatoria (e non di atto della riscossione coattiva) la giurisdizione appartiene alle Commissioni Tributarie che potrebbero, ove dal provvedimento derivi un danno grave e irreparabile al contribuente, sospendere l'esecuzione con ordinanza motivata non impugnabile.

L'ordinanza dovrebbe essere iscritta nei pubblici registri mobiliari onde neutralizzare gli effetti della iscrizione del fermo.