

Illegittimo il provvedimento di fermo emesso dal concessionario privo di competenza territoriale

(CASSAZIONE, Sez. trib., Pres. Chindemi, Est. Fasano - Sent. n. 8049 del 15 dicembre 2016, dep. il 29 marzo 2017)

Riscossione - Riscossione coattiva - Provvedimento di fermo amministrativo - Emissione da concessionario carente di competenza territoriale - Illegittimità

È illegittimo il provvedimento di fermo amministrativo emesso da soggetto carente di competenza territoriale. La competenza spetta all'Ufficio distrettuale nella cui circoscrizione si trova il domicilio fiscale del soggetto obbligato alla dichiarazione.

(Oggetto della controversia: iscrizione di fermo amministrativo)

Svolgimento del processo

B.A., con ricorso alla Commissione tributaria provinciale di Avellino, impugnava l'iscrizione del fermo amministrativo della propria autovettura, eseguito per mancato pagamento di quattro cartelle esattoriali, assumendo l'omessa notifica delle cartelle presupposte, oltre l'incompetenza territoriale del concessionario. La Commissione tributaria provinciale rilevava la regolarità della notifica delle cartelle, ma accoglieva il ricorso dichiarando l'illegittimità dell'iscrizione del fermo per incompetenza territoriale del concessionario. Proponeva appello Equitalia Sud S.p.A. innanzi alla Commissione tributaria regionale della Campania, che veniva rigettato. Propone ricorso per cassazione Equitalia Sud S.p.A., svolgendo quattro motivi. La parte intimata non ha svolto difese.

Motivi della decisione

1. Il Collegio ha disposto, come da decreto del Primo Presidente in data 14.9.2016, che la motivazione della sentenza sia redatta in forma semplificata.

- Con il primo motivo, si censura la sentenza impugnata per violazione del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 57 e art. 617 c.p.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, n. 4, in quanto la Commissione tributaria regionale avrebbe errato nel non accogliere il gravame, posto che nella specie trattasi di opposizione agli atti esecutivi, non ammessa in materia tributaria, ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 57, comma 1, lett. b).

- Con il secondo motivo, si denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 617 c.p.c. e del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 57, comma 2, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 4, in quanto il giudice di secondo grado sarebbe incorso in errore, non ritenendo avere rilievo la tardività del ricorso introduttivo, il quale doveva essere proposto entro il termine di

20 giorni dalla comunicazione del fermo amministrativo, ai sensi dell'art. 617 c.p.c.

- Con il terzo motivo, si deduce la violazione e la falsa applicazione del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 3, in quanto, l'omessa impugnazione delle cartelle di pagamento presupposte avrebbe precluso la possibilità di fare valere il vizio inerente la competenza territoriale del concessionario, ai fini dell'illegittimità del fermo amministrativo.

- Con il quarto motivo, si censura, in via gradata, la sentenza impugnata, per violazione e falsa applicazione del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, convertito con Legge n. 248 del 2005, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, posto che il giudice di appello non avrebbe fatto corretta applicazione delle nuove disposizioni in materia di affidamento del servizio di riscossione su tutto il territorio nazionale ad un'unica società (Equitalia S.p.A.), con il conseguente venire meno, per implicita abrogazione, di una distinzione per ambiti territoriali dei soggetti concessionari e comunque tali da escludere vizi di competenza degli atti esecutivi, nei casi in cui la riscossione venga avviata da una direzione provinciale diversa da quella del luogo di residenza del contribuente.

2. In applicazione del principio della c.d. "ragione più liquida" (Cass., Sez. L, n. 17214 del 19.8. 2016, Cass., Sez. 6-1, n. 12002 del 28.5.2014, Cass., S.U., n. 9936 dell'8.5.2014), va esaminato il quarto motivo di ricorso, anche se proposto in via gradata.

Parte ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte in cui non si è fatta corretta applicazione delle disposizioni in materia di affidamento in concessione del servizio nazionale, che nella sostanza avrebbe abrogato la distinzione di competenza per ambiti territoriali. Il motivo non è fondato. La riscossione dei tributi è stata oggetto di riforma ad opera del D.L. n. 203 del 2005, convertito nella Legge n. 248 del 2005, entrata in vigore il 3.10.2005. Prima delle modifiche apportate dal D.L. n. 203 cit., il servizio nazionale di ri-

scossione era affidato ad un concessionario, mediante procedura ad evidenza pubblica. Successivamente, a decorrere dal 1.10.2006, il D.L. n. 203 del 2005, art. 3 ha disposto l'eliminazione del previgente sistema di riscossione, attribuendo l'attività di riscossione all'Agenzia delle entrate che lo esercita tramite apposite società, denominate fino al marzo 2007, Riscossione S.p.A. e poi Equitalia S.p.A.

In sostanza, il D.L. 30 settembre 2005, n. 203, conv. in Legge 2 dicembre 2005, n. 248, ridisciplinando il servizio nazionale di riscossione ha previsto una organizzazione articolata di Riscossione S.p.A. (successivamente Equitalia S.p.A.), che esercita l'attività di riscossione dei tributi anche attraverso le *ex* società concessionarie del servizio nazionale di riscossione (denominate Agenti) delle quali abbia acquistato una quota inferiore al 51% del capitale.

La riforma non ha determinato la modifica della competenza territoriale degli Uffici distrettuali.

Ogni atto impositivo deve essere emesso dall'organo territorialmente competente. La competenza territoriale dell'Ufficio finanziario è individuata dal D.P.R. n. 600 del 1973, art. 31, con riferimento al domicilio fiscale del contribuente. La disposizione prevede che la competenza spetta all'Ufficio distrettuale nella cui circoscrizione si trova il domicilio fiscale del soggetto obbligato alla dichiarazione alla data in cui questa è stata o doveva essere presentata (v. Cass., Sez. 5, n. 5358 del 2006, Cass., Sez. 5, n. 11170 del 2013). Ai sensi del D.P.R. n. 600 del 1973, art. 58, il contribuente è tenu-

to a comunicare ogni variazione del domicilio fiscale, permanendo in caso contrario la competenza territoriale dell'Ufficio individuato in riferimento al precedente domicilio (Sez. 6-5, ord. n. 21290 del 2015). Ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 12 (come modificato dalla Legge n. 311 del 2004, art. 1) l'Ufficio accertatore "forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano", così come il D.P.R. n. 602 del 1973, art. 24 dispone che "l'Ufficio consegna il ruolo al concessionario dell'ambito territoriale cui esso si riferisce".

Ne consegue l'illegittimità del provvedimento di fermo emesso da soggetto carente di competenza territoriale (nella specie, l'atto era stato emesso dal concessionario di Avelino, mentre la contribuente aveva il domicilio fiscale in Provincia di Caserta).

La sentenza impugnata non merita censura, in quanto si è attenuta ai principi espressi, dichiarando l'illegittimità del provvedimento di fermo amministrativo, in quanto emanato da soggetto carente di competenza territoriale.

3. Il rigetto del quarto motivo di ricorso comporta l'assorbimento dei restanti motivi.

Il ricorso proposto è, conclusivamente, rigettato. Nulla per le spese in mancanza di attività difensiva dell'intimata.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Commento

Enrico Fronticelli Baldelli ()*

Con la sentenza n. 8049/2017 in commento, la Corte di cassazione esamina nuovamente l'istituto del fermo amministrativo, come disciplinato dall'art. 86 del D.P.R. n. 602/1973. La norma, sul punto, afferma che, decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50, comma 1 (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. Precisa altresì, al comma 2, che 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 coob-

bligati, nel predetto termine, dimostrino all'agente della riscossione che il bene mobile è strumentale all'attività di impresa o della professione.

Già in precedenza, la Corte di cassazione aveva delineato le modalità e le caratteristiche del fermo, affermando che la configurazione dell'istituto in termini di atto esecutivo o prodromico all'esecuzione risulta difficilmente compatibile con il dettato dell'art. 491 c.p.c., a tenore del quale l'espropriazione forzata si inizia con il pignoramento, e del D.P.R. n. 602/1973, art. 50, che abilita il concessionario a procedere ad espropriazione forzata quando è inutilmente decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento.

Peraltro, avevano stabilito i giudici di legittimità, dal momento in cui il legislatore del 2001 ha svincolato il fermo dall'esito infruttuoso del pignoramento, sopprimendo la condizione del mancato reperimento del bene, alla quale esso

(*) Avvocato in Roma. Membro Commissione Diritto Tributario CNF.

(1) Il termine dunque per l'inizio della esecuzione, fissato in

60 giorni dalla notifica della cartella e, decorso l'anno dalla notifica della stessa, entro il termine di efficacia della intimazione di pagamento.

Giurisprudenza

era prima subordinato, il presidio non può non essere ricostruito in termini di misura alternativa alla esecuzione, come del resto conferma anche la collocazione topografica della relativa disciplina all'interno del Capo III del Titolo II. In sostanza, decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, l'agente della riscossione potrà, a sua scelta, o procedere ad esecuzione forzata sulla base del titolo esecutivo costituito dal ruolo ovvero disporre il fermo di beni mobili registrati.

Sulla base di tali assunti, aveva concluso la Suprema Corte, che il fermo deve essere considerato come una misura puramente afflittiva, volta a indurre il debitore all'adempimento, pur di ottenerne la rimozione. Pertanto, lo stesso, deve ritenersi impugnabile secondo le regole del rito ordinario di cognizione e nel rispetto delle norme generali in tema di riparto di competenza per materia e per valore, configurandosi la corrispondente iniziativa giudiziaria come un'azione di accertamento negativo della pretesa dell'esattore di eseguire il fermo (2).

In tema di giurisdizione poi, i giudici di legittimità, avevano affermato che la controversia relativa alla opposizione avverso il fermo amministrativo del veicolo ed al relativo preavviso appartiene al giudice tributario, salvo che l'Amministrazione abbia riconosciuto formalmente l'inesistenza del credito ovvero il diritto allo sgravio delle somme pretese, dovendosi, in tali evenienze, riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario (3). Ancora, sul punto, come la giurisdizione sulla controversia nascente dall'impugnazione di un provvedimento di fermo amministrativo, cui sia sottesa una pretesa creditoria per spese processuali, appartiene al giudice ordinario, attesa la natura non tributaria di un siffatto credito ed il carattere di misura puramente afflittiva del fermo suddetto, alternativa all'esecuzione forzata e volta ad indurre il debitore all'adempimento, sicché la sua impugnativa si sostanzia in un'azione di accertamento negativo della menzionata pretesa, soggetta alle regole generali in tema di riparto della giurisdizione (4).

Affrontando nuovamente la questione, sotto l'aspetto oggetto del presente tema, per quanto concerne il soggetto preposto alla emissione dello strumento afflittivo, la sentenza, prelimi-

narmente, afferma che la riscossione dei tributi è stata oggetto di riforma ad opera del D.L. n. 203/2005, convertito nella Legge n. 248/2005, entrata in vigore il 3 ottobre 2005. Prima delle modifiche apportate, infatti, il servizio nazionale di riscossione era affidato ad un concessionario, mediante procedura ad evidenza pubblica. Successivamente, veniva stata disposta l'eliminazione del previgente sistema di riscossione, attribuendo l'attività di riscossione all'Agenzia delle entrate, che lo esercita tramite Equitalia. In sostanza, affermano i giudici, disciplinando il servizio nazionale di riscossione, il legislatore ha previsto una organizzazione articolata di Equitalia, che esercita l'attività di riscossione dei tributi anche attraverso le *ex* società concessionarie del servizio nazionale di riscossione, denominate Agenti.

Ciò premesso, la sentenza stabilisce che ogni atto impositivo deve essere emesso dall'organo territorialmente competente.

Con riferimento alla competenza territoriale, la pronuncia, sul punto, ricorda che la competenza territoriale dell'Ufficio finanziario è individuata dall'art. 31 del D.P.R. n. 600/1973, con riferimento al domicilio fiscale del contribuente. La disposizione prevede che la competenza spetti all'Ufficio distrettuale nella cui circoscrizione si trova il domicilio fiscale del soggetto obbligato alla dichiarazione alla data in cui questa è stata o doveva essere presentata (5).

Ai sensi dell'art. 58 del D.P.R. n. 600/1973, il contribuente è tenuto a comunicare ogni variazione del domicilio fiscale, permanendo in caso contrario la competenza territoriale dell'Ufficio individuato in riferimento al precedente domicilio.

Sul tema infatti la Corte, in ossequio a tale principio, aveva stabilito che, in tema di accertamento delle imposte sui redditi, la variazione del domicilio fiscale del contribuente deve essere effettuata con un atto specificamente indirizzato all'Amministrazione finanziaria, permanendo, in caso contrario, la competenza territoriale dell'Ufficio individuato in riferimento al "precedente" domicilio (6).

In tema di riscossione esattoriale, la Suprema Corte ricorda come, ai sensi dell'art. 12, D.P.R. n. 602/1973, l'Ufficio accertatore forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in

(2) Sul punto Cass., SS.UU., n. 15354/2015.

(3) Sul punto Cass., SS.UU., n. 9568/2014.

(4) Sul punto Cass., SS.UU., n. 959/2017.

(5) Su tale aspetto, a sostegno cita v. Cass. n. 5358/2006 e n.

11170/2013.

(6) Cass. n. 21290/2014.

cui i concessionari operano, così come l'art. 24, D.P.R. n. 602/1973 dispone che l'Ufficio consegna il ruolo al concessionario dell'ambito territoriale cui esso si riferisce.

Con riferimento a tale aspetto, in tema di riscossione di dazi e diritti doganali, in precedenza, i Giudici di legittimità avevano affermato come la competenza territoriale ad emettere la cartella esattoriale da parte del concessionario del servizio di riscossione (ora Agente) non è determinata in base alla sede dell'Ufficio doganale che ha formato il ruolo, ma al criterio di corre-

lazione tra l'ambito territoriale di operatività del concessionario ed il domicilio fiscale del contribuente, con il quale, coerentemente a quanto disposto dagli artt. 12 e 24 del D.P.R. n. 602/1973, s'instaura un rapporto diretto, nonché in ragione di esigenze di speditezza ed efficienza dell'attività amministrativa (7).

Da tale assunto la sentenza n. 8049/2017 in commento fa pertanto discendere il principio per cui è illegittimo il provvedimento di fermo emesso dal soggetto carente di competenza territoriale.

(7) Cass. n. 20669/2014.