

25 marzo 2015 15:12

Equitalia. Cassazione: nullità provvedimenti esecutivi e fermi amministrativi senza avviso al contribuente

di Smeralda Cappetti *



Equitalia. Cassazione: nullità provvedimenti esecutivi e fermi

amministrativi senza avviso al contribuente

Sempre più spesso, soprattutto nel periodo di crisi attuale, Equitalia notifica provvedimenti esecutivi o fermi amministrativi (es. dell'automobile) a cittadini che non sono stati in grado di pagare quanto richiesto dall'Amministrazione Finanziaria, dall'INPS e degli enti pubblici territoriali (Comuni, Regioni e Province): si tratta di iscrizioni ipotecarie, pignoramenti sui conti correnti, fermi amministrativi di veicoli. [\(1\)](#)

I poteri attribuiti dalla legge al Concessionario per la Riscossione sono enormi in quanto permettono di incidere direttamente nella sfera giuridica del contribuente; gli atti emessi da Equitalia, infatti, sono direttamente esecutivi, non è necessario cioè che l'Agente di riscossione si debba rivolgere ad un giudice per potersi rivalere sul patrimonio del debitore.

Ma i suddetti poteri, giustificati dalla natura pubblicistica dei crediti da riscuotere, devono perciò necessariamente essere temperati da regole rigidissime a tutela dei contribuenti, onde evitare abusi.

Una di tali regole prevede che le Pubbliche Amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica (es. Equitalia) non possano ipotecare i beni se prima non inviano al soggetto l'avviso previsto dall'art. 50 del d.p.r. n. 602 del 1973, ovvero una raccomandata contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni. Detto avviso ha validità di 180 giorni. L'unico caso in cui tale avviso può essere omesso è durante il primo anno dalla notifica della cartella esattoriale. [\(2\)](#) [\(3\)](#)

Proprio in quest'ottica si inserisce [la sentenza della sesta sezione civile della Cassazione](#), depositata in data 11.03.2015, con cui la Suprema Corte stabilisce che sono nulli tutti gli atti esecutivi di Equitalia non preceduti da un preavviso di trenta giorni, definitivamente sancendo, con efficacia retroattiva, la nullità e l'improcedibilità di tutte le ipoteche, i fermi e i pignoramenti di Equitalia non anticipati trenta giorni prima da informazione al contribuente e invito per il contraddittorio.

La Corte di Cassazione ha infatti chiarito che l'iscrizione di ipoteca non preceduta dalla comunicazione al contribuente è nulla, "in ragione della violazione dell'obbligo che incombe all'amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale mediante la preventiva comunicazione al contribuente della futura adozione di un atto o un provvedimento che abbia la capacità di incidere negativamente, determinandone una lesione, sui diritti e sugli interessi del contribuente medesimo".

Molto spesso, invece, Equitalia non ha ottemperato a tale obbligo ed ha invece utilizzato una prassi che, affermano i Giudici, ha palesemente violato il principio del preventivo contraddittorio endoprocedimentale, contraddittorio che è onere di Equitalia attivare prima di ogni azione incisiva in danno del contribuente.

In pratica la Corte ha confermato la necessità di un avviso che preceda qualsiasi azione che possa ledere gli interessi del destinatario, ipoteca compresa.

L'amministrazione, pertanto, prima di iscrivere ipoteca, ai sensi dell'art. 77 dello stesso d.p.r. n. 602 del 1973, deve comunicare al contribuente che procederà alla predetta iscrizione sui suoi beni immobili, concedendo a quest'ultimo un termine – che, per coerenza con altre analoghe previsioni normative presenti nel sistema può essere fissato in trenta giorni – perché egli possa esercitare il proprio diritto di difesa, presentando opportune osservazioni, o provveda al pagamento dovuto.

In sostanza, tutte le procedure esecutive attivate da Equitalia senza il rispetto di tale requisito procedurale potranno risultare nulle, dal momento che i contribuenti non hanno ricevuto i preavvisi secondo le modalità previste dalla legge, essendo pertanto impossibilitati ad azionare le legittime attività di difesa.

Pertanto, volendo riassumere, chi ha ricevuto un pignoramento, un fermo amministrativo o un'iscrizione ipotecaria

a seguito di notifica della cartella esattoriale, non preceduto da un preavviso al contribuente, potrà chiederne l'annullamento al giudice competente. [\(4\)](#)

* *Avvocato del foro di Firenze, collaboratrice Aduc*

(1) E' ormai pacifico in dottrina e in giurisprudenza che l'avviso debba essere inviato anche prima di un fermo amministrativo, pur non essendo questo propriamente un'espropriazione forzata. Infatti, la Cassazione S.U. già con precedente sentenza n. 19667/14 del 18.09.2014 aveva già toccato questo profilo, non limitando il discorso solo all'ipoteca. Al contrario aveva rilevato la sostanziale equiparabilità della situazione normativa dell'iscrizione di ipoteca a quella del fermo amministrativo di beni mobili registrati, dal momento che si tratta comunque in entrambi i casi di un atto o provvedimento che abbia la capacità di incidere negativamente, determinandone una lesione, sui diritti e sugli interessi del contribuente medesimo.

(2) Art. 50 del d.p.r. n. 602 del 1973: *"Prima dell'avvio effettivo delle procedure di espropriazione forzata, si procede con la notifica degli avvisi di intimazione, inviati per cartelle consegnate almeno un anno prima e per le quali non sono state attivate altre procedure. L'avviso di intimazione concede al contribuente 5 giorni di tempo per pagare o rateizzare oppure, per i casi previsti, chiedere la sospensione della riscossione. L'avviso perde efficacia trascorsi 180 giorni dalla data di notifica ma può essere rinnovato."*

(3) Ci siamo, a questo proposito, posti anche il problema relativo all'ingiunzione di pagamento, ovvero se anche per questa debba essere inviato il preventivo avviso di intimazione. L'articolo 4, comma 2-sexies, del decreto legge N. 209/2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 265/2002 così recita *"i comuni e i concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 ... procedono alla riscossione coattiva delle somme risultanti dall'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, secondo le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili"*.

A tal riguardo, si rileva che la procedura di ingiunzione presenta per il creditore il vantaggio che, in caso di omesso o insufficiente pagamento dell'accertamento (verbale di multa o avviso di accertamento relativo ai tributi locali), e' possibile evitare la fase relativa alla formazione dei ruoli ed alla trasmissione degli stessi al Concessionario per la riscossione, con successiva emissione e notifica della cartella esattoriale.

Decorsi 30 giorni dalla notifica dell'ingiunzione fiscale senza che venga effettuato il pagamento vengono avviate le procedure di riscossione coattiva.

Una sentenza della Cassazione del 28 luglio 2005, n. 15617 a proposito della natura dell'atto di ingiunzione così recita: *"l'ingiunzione fiscale cumula in sé la duplice natura e funzione di titolo esecutivo, unilateralmente formato dalla pubblica amministrazione nell'esercizio del suo peculiare potere di autoaccertamento e autotutela, e di atto prodromico all'inizio dell'esecuzione coattiva equipollente a quello che nel processo civile ordinario ha l'atto di precetto"* (da ultimo, Cass., n. 1006 del 2003; n. 8335 del 2003; n. 2894 del 1997; n. 9421 del 2003; n. 6448 del 2003).

Avendo quindi l'ingiunzione di pagamento la stessa funzione dell'atto di precetto, ovvero quella di atto prodromico, preliminare all'avvio del procedimento di espropriazione, a nostro avviso e ragionando per via analogica, non è probabilmente necessario inviare un precedente avviso.

(4) Con riguardo al Giudice competente per la fattispecie, si rileva che per effetto delle modifiche apportate all'art.19 del D.Lgs. n. 546/92 dall'art.35, comma 26-quinquies del decreto legge n. 223/2006 contro l'iscrizione ipotecaria e il fermo di beni mobili registrati è ammesso ricorso presso le commissioni tributarie. Inoltre una recente sentenza, la n. 1722 resa il 30 maggio 2014 dal Tribunale di Taranto afferma la competenza esclusiva della Commissione Tributaria in tema di opposizione formale ad iscrizione ipotecaria.

Sembra quindi che quando l'impugnativa, come nel caso in esame, ha carattere formale, nel senso che si fanno valere esclusivamente motivi che implicherebbero ex sé l'annullamento dell'iscrizione ipotecaria, si radichi una competenza per materia esclusiva della commissione tributaria, trova cioè diretta applicazione la citata norma. Come a dire che si prescinde dalla natura del credito, se tributario o meno, perché la legge vuole che sia un solo giudice competente per le questioni di invalidità dell'iscrizione ipotecaria o del fermo amministrativo. Un'altra recente sentenza della sez. 9 della CTP di Napoli depositata in data 10/01/2014 sostiene la competenza del giudice tributario nei ricorsi avverso il pignoramento presso terzi da parte di Equitalia nel caso in cui si contestino

gli atti prodromici il pignoramento stesso:

"Sul punto deve evidenziarsi che l'atto di pignoramento relativo a tale cartella non è stato preceduto da alcun avviso ai sensi dell'art. 50 DPR 602/73. Ciò si evince dal prospetto accluso a tale atto non è indicato il numero di avviso o la data di notifica.

In ordine agli esaminati rilievi avverso l'impugnato atto di pignoramento sussiste la giurisdizione del giudice tributario atteso che ai sensi del D. Lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, art. 2 come modificato dalla L. 448/2001, art. 12, comma 2, è attribuita alle commissioni tributarie la cognizione di "tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie", estesa ad ogni questione relativa all'an o al quantum del tributo, che si arresta unicamente di fronte agli "atti della esecuzione tributaria", fra i quali non rientrano, per espressa previsione del D. Lgs. n. 546 del 1992, artt. 2 e 19 né le cartelle esattoriali né gli avvisi di mora" (Sez. Un., 15/ maggio 2007, n. 11077, Cass. Sez. Un., 19 novembre 2007, n. 23832).

Pertanto, 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, dall'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.

Nella specie le eccezioni avverso la procedura esecutiva ritenute fondate sono proprio relative alla notifica delle cartelle esattoriali ed all'avviso di cui all'art. 50 del DPR 602/73".

Va comunque precisato che sul punto la giurisprudenza è contrastante e che non si può affermare una regola di competenza unica, ripartendosi tra giudice tributario e ordinario sia con riguardo alla natura del credito (tributario o meno) sia con riguardo ai motivi di impugnazione.

Per quanto concerne la possibilità di rivolgersi alla locale Commissione tributaria provinciale, si precisa che per le controversie aventi ad oggetto tributi di valore superiore a 2.582,28 euro è indispensabile l'assistenza di un difensore abilitato. Per le controversie di valore inferiore, il ricorrente può stare in giudizio anche senza assistenza tecnica