Il preavviso di fermo amministrativo può essere opposto ?
Qual è la procedura ? Opposizione ad esecuzione od opposizione ex L. 689/81

La competenza per l'impugnazione di un provvedimento di fermo amministrativo, previsto dal d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, art. 86 (o anche, come nella specie, di un semplice "preavviso", istituto introdotto nella prassi sulla base di istruzioni fornite dall'Agenzia delle entrate alle società di riscossione), relativo a crediti **non di natura tributaria** è, in base all'art. 9 c.p.c., comma 2, inderogabilmente del tribunale, in virtù della natura esecutiva del provvedimento in discussione. Cassazione civile, sez. VI, 27/11/2012, n. 21068

Il preavviso di fermo amministrativo rappresenta un **atto autonomamente impugnabile** anche se riguardante obbligazioni di natura extratributaria, trattandosi, in ogni caso, di atto funzionale a portare a conoscenza dell'obbligato una determinata pretesa dell'Amministrazione. In relazione alla contestazione del mero preavviso di fermo accedente a contestata violazione del Codice della Strada, si deve dichiarare la **giurisdizione del giudice ordinario** a conoscere della contestazione stessa con statuizione della competenza del Tribunale competente per territorio. Cassazione civile, sez. un., 18/10/2012, n. 17844

Le Sezioni Unite hanno precisato ripetutamente (tra le ultime S.U. 20931 del 2011 e 5575 - 10147 del 2012) i principii che appresso si riportano in sintesi:
(a) Il preavviso di fermo amministrativo rappresenta un **atto autonomamente impugnabile** anche se riguardante obbligazioni di natura extratributaria, trattandosi, in ogni caso, di atto funzionale a portare a conoscenza dell'obbligato una determinata pretesa dell'Amministrazione, rispetto alla quale sorge, ex art. 100 c.p.c., l'interesse alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa.
(b) In materia di fermo, la giurisdizione **si ripartisce tra giudice ordinario e tributario a seconda della natura del credito** azionato con la conseguenza per la quale, ove venga opposta una misura cautelare accedente ad una pretesa a sanzione per violazione del Codice della Strada, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, attesa la natura extratributaria del credito azionato.
(c) L'impugnazione della comunicazione di fermo amministrativo va proposta **dinanzi al tribunale, competente ratione materiae, versandosi nell'ambito dell'esecuzione forzata**.
Dalla applicazione alla specie di tali principii discende che, ammissibile il conflitto qui in disamina in relazione alla contestazione del mero preavviso di fermo accedente a contestata violazione del Codice della Strada, debbasi dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della contestazione stessa con statuizione della competenza del Tribunale competente per territorio. Su tali basi, cassata la declinatoria del Giudice di Pace, si dichiara la giurisdizione del G.O. e si rimettono le parti innanzi al Tribunale competente.

VEDI PERO' In linea generale, a norma dell'art. 17, c.p.c., per la determinazione della competenza per valore delle cause di opposizione all'esecuzione ex art 615, c.p.c., si deve avere riguardo al credito per cui si procede. Pertanto, la competenza per valore si determina in base all'intero credito per cui si procede, dovendosi cioè avere riguardo alla somma che il creditore procedente pone a base dell'azione esecutiva per ogni sua pretesa nascente direttamente dal titolo esecutivo su cui l'azione stessa è fondata. Infatti, la competenza a conoscere dell'opposizione all'esecuzione proposta prima dell'inizio dell'esecuzione mobiliare intrapresa con l'opposizione a precetto appartiene, ai sensi dell'art. 17, c.p.c., al giudice che sarebbe competente per valore in base all'intero ammontare del credito per cui si procede. (fattispecie in cui l'importo intimato in atto di precetto era di € 1.440,82, comprensivo del capitale e delle spese, ragion per cui doveva ritenersi competente giusta art. 615, 27 e 7, c.p.c., non essendo iniziata l'esecuzione, esclusivamente il Giudice di Pace. Ciò in quanto la competenza per valore risulta distribuita ai sensi degli art. 615 e 17, c.p.c., tra tribunale e G.d.P. e va determinata in ordine all'opposizione proposta dal debitore, facendo riferimento al valore del credito per cui si procede o della parte di credito in contestazione). Tribunale Bari, sez. II, 24/11/2009, n. 3501

CONTRA

(prima)

La comunicazione preventiva di fermo amministrativo (c.d. preavviso) di un veicolo, notificata a cura del concessionario esattore, non arrecando alcuna menomazione al patrimonio - poiché il presunto debitore, fino a quando il fermo non sia stato iscritto nei pubblici registri, può pienamente utilizzare il bene e disporne - è atto non previsto nella sequenza procedimentale dell'esecuzione esattoriale e, pertanto, non è autonomamente impugnabile ex art. 23 l. 24 novembre 1981 n. 689, non essendo il destinatario titolare di alcun interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 c.p.c.; né il debitore può proporre astrattamente in ogni tempo azione di accertamento negativo del credito dell'Amministrazione per sottrarsi alla preannunciata esecuzione della cartella esattoriale, impugnabile (eventualmente in via recuperatoria) con le forme, i tempi e il rito specificamente dipendenti dalla sua origine e dal tipo di vizi fatti valere. Cassazione civile, sez. II, 14/04/2009, n. 8890 - Cass. 20301/09

SULLA COMPETENZA

La cognizione dell'opposizione a cartella esattoriale relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie, configurata come opposizione all'esecuzione non ancora iniziata, spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia individuati nell'art. 22 bis l. 24 novembre 1981 n. 689, senza che possa rilevare il fatto che la sommatoria dei titoli azionati superi il limite per la competenza per valore di detto giudice vigente all'epoca dell'introduzione della controversia, poiché l'attribuzione della competenza per materia al giudice di pace configura anche una competenza per valore, ai sensi del citato art. 22 bis, fino a 15.493 euro. Cassazione civile, sez. VI, 23/11/2011, n. 24753

In linea generale, a norma dell'art. 17, c.p.c., per la determinazione della competenza per valore delle cause di opposizione all'esecuzione ex art 615, c.p.c., si deve avere riguardo al credito per cui si procede. Pertanto, la competenza per valore si determina in base all'intero credito per cui si procede, dovendosi cioè avere riguardo alla somma che il creditore procedente pone a base dell'azione esecutiva per ogni sua pretesa nascente direttamente dal titolo esecutivo su cui l'azione stessa è fondata. Infatti, la competenza a conoscere dell'opposizione all'esecuzione proposta prima dell'inizio dell'esecuzione mobiliare intrapresa con l'opposizione a precetto appartiene, ai sensi dell'art. 17, c.p.c., al giudice che sarebbe competente per valore in base all'intero ammontare del credito per cui si procede. (fattispecie in cui l'importo intimato in atto di precetto era di € 1.440,82, comprensivo del capitale e delle spese, ragion per cui doveva ritenersi competente giusta art. 615, 27 e 7, c.p.c., non essendo iniziata l'esecuzione, esclusivamente il Giudice di Pace. Ciò in quanto la competenza per valore risulta distribuita ai sensi degli art. 615 e 17, c.p.c., tra tribunale e G.d.P. e va determinata in ordine all'opposizione proposta dal debitore, facendo riferimento al valore del credito per cui si procede o della parte di credito in contestazione). Tribunale Bari, sez. II, 24/11/2009, n. 3501

È territorialmente competente a decidere sull'opposizione ex art. 615 comma 1 c.p.c., avverso la cartella esattoriale emessa per il pagamento di una sanzione amministrativa per violazione del codice della strada, il giudice del luogo in cui è stata commessa l'infrazione, ai sensi degli art. 22 l. 24 novembre 1981 n. 689 e 204 bis c. strad. (nella rispettiva formulazione anteriore alla novella recata dal d.lg. 1° settembre 2011 n. 150), giacché la disciplina applicabile all'opposizione di cui al citato art. 615, in quanto proposta in funzione recuperatoria dell'opposizione al verbale di accertamento della violazione al codice della strada, va conformata a quella dettata per l'azione recuperata. Cassazione civile, sez. VI, 21/02/2012, n. 2531

NOTA

È manifestamente inammissibile la q.l.c. degli art. 22 e 22 bis l. 24 novembre 1981 n. 689, censurati, in riferimento agli art. 3, 97, 111, comma 2, e 113 cost., nella parte in cui radicano la competenza a conoscere delle controversie in materia di opposizione alla trascrizione del provvedimento di fermo amministrativo di beni mobili registrati, a seguito di violazioni del codice della strada, in capo al giudice del luogo della commessa violazione, anziché in capo a quello del luogo di residenza dell'opponente. L'ordinanza di rimessione, infatti, oltre ad essere priva di motivazione in ordine alla rilevanza e alla presunta violazione degli art. 97 e 113 cost., non dà conto delle ragioni per le quali la normativa in oggetto sarebbe applicabile all'impugnazione del provvedimento di trascrizione del fermo amministrativo, né si pronuncia, pur in presenza di contrapposte eccezioni sollevate dalle parti, sulla propria competenza (ordd. n.459 del 2002, 75, 193, 259 del 2003, 130, 161 del 2004, 114 del 2005). Corte Costituzionale, 03/03/2011, n. 74

Sulla FORMA -

Ai fini della individuazione del mezzo di impugnazione rileva la qualificazione, ancorché errata, data all'azione dalla sentenza. (Nella fattispecie era stato adito il giudice di pace lamentandosi un ingiustificato provvedimento di fermo di un motociclo e l'adito giudice - con la sentenza depositata il 30 aprile 2003 - aveva dichiarato la nullità del fermo amministrativo; ha rilevato la S.C. che, nel caso in cui il giudice di merito non abbia dato alcuna definizione all'opposizione, la qualificazione spetta alla Corte di cassazione; sicché era stata seguita la **procedura speciale di cui alla l. 24 novembre 1981 n. 689**, ne conseguiva l'ammissibilità del ricorso). Cassazione civile, sez. II, 16/06/2006, n. 13972

In caso di opposizione avverso il preavviso di fermo amministrativo di un veicolo per il mancato pagamento delle sanzioni amministrative inflitte per violazioni al codice della strada, se l'impugnativa è finalizzata a far valere i vizi formali della cartella esattoriale, rispetto alla quale il fermo costituisce misura "latu sensu" cautelare, il ricorso si configura come **opposizione all'esecuzione** forzata - sia pure nella sua fase prodromica di opposizione a precetto ex art. 615 c.p.c. - costituendo lo strumento necessario ad impugnare gli atti ad essa prodromici. Conseguentemente, in ragione della natura dell'opposizione posta in essere, territorialmente competente a pronunciarsi nel merito della questione è il giudice del luogo di residenza dell'opponente. Cassazione civile, sez. VI, 16/10/2012, n. 17749

Il fermo amministrativo, ed a maggior ragione il preavviso di fermo, non costituiscono sanzioni amministrative bensì atti con funzione specifica di preparazione ed anticipatori del pignoramento, avverso i quali deve quindi ritenersi esperibile, non già il procedimento previsto dall'art. 22 e ss. della legge n.689/81, bensì un'azione ordinaria, volta alla verifica dei relativi presupposti che andrà introdotta innanzi al giudice competente. Se poi si volesse qualificare l'azione come opposizione alla esecuzione, la stessa dovrebbe essere proposta nelle forme di cui all'art. 615 c.p.c. Tribunale Bari, sez. I, 27/03/2012, n. 1093

La giurisdizione sulle controversie relative al fermo dei mobili registrati di cui all'art. 86, d.P.R. n. 602 del 1973, appartiene al giudice tributario ai sensi del combinato disposto di cui agli art. 2, comma 1, e 19, comma 1, lett. e ter, d.lg. n. 546 del 1992, solo quando il provvedimento impugnato concerna la riscossione di tributi. (Regolamento di giurisdizione). Cassazione civile, sez. un., 05/06/2008, n. 14831

Notala seguente tesi non è accolta dal tribunale di Parma in quanto secondo il Presidente anche avverso il preavviso di fermo per mancata notifica delle cartelle esattoriali occorre rivolgersi alle commissioni tributarie

Quando si contesta il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata e questa non è ancora iniziata, si può proporre opposizione al precetto con citazione davanti al giudice competente per materia o valore e per territorio a norma dell'articolo 27 . Il giudice, concorrendo gravi motivi, sospende su istanza di parte l'efficacia esecutiva del titolo. Quando è iniziata l'esecuzione , l'opposizione di cui al comma precedente e quella che riguarda la pignorabilità dei beni si propongono con ricorso al giudice dell'esecuzione stessa [disp. att. 184]. Questi fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sè e il termine perentorio per la notificazione del ricorso e del decreto [disp. att. 184, 185, 186]

Va evidenziato che il fermo amministrativo ha natura di atto esecutivo e pertanto, ai sensi dell'art. 2 del Dlgs 546/92 seconda parte, rientra nella giurisdizione ordinaria. Il fatto che tale provvedimento abbia natura discrezionale non modifica l'assunto; il ricorso contro il provvedimento deve essere proposto mediante opposizione alla esecuzione o agli atti esecutivi ai sensi degli artt. 615 e 617 c.p.c.: a tal proposito la Suprema Corte, a Sezioni Unite, in data 31.1.2006 con sentenza n.2053 ha statuito che "il fermo amministrativo, di cui all'art. 86 d.p.r. 602/73 è atto funzionale alla espropriazione forzata e quindi il mezzo di realizzazione del credito; ne consegue che competente a conoscere della legittimità del suddetto provvedimento è il G.O. nelle forme della opposizione alla esecuzione o agli atti esecutivi". Conforme sent. T.A.R. Sicilia Catania sez. III 20.12.2005 n.2470. Le Sezioni Unite hanno infatti precisato ripetutamente (tra le ultime S.U. 20931 del 2011 e 5575 - 10147 del 2012) alcuni principi secondo i quali : (a) Il preavviso di fermo amministrativo rappresenta un atto autonomamente impugnabile anche se riguardante obbligazioni di natura extratributaria, trattandosi, in ogni caso, di atto funzionale a portare a conoscenza dell'obbligato una determinata pretesa dell'Amministrazione, rispetto alla quale sorge, ex art. 100 c.p.c., l'interesse alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa. (b) In materia di fermo, la giurisdizione si ripartisce tra giudice ordinario e tributario a seconda della natura del credito azionato con la conseguenza per la quale, ove venga opposta una misura cautelare accedente ad una pretesa a sanzione per violazione del Codice della Strada, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, attesa la natura extratributaria del credito azionato. (c) L'impugnazione della comunicazione di fermo amministrativo va proposta dinanzi al tribunale, competente ratione materiae, versandosi nell'ambito dell'esecuzione forzata.

Vediamo che cosa prevede la normativa attualmente in vigore (e poi la giurisprudenza di legittimità sul punto).

Art. 9 c.p.c. "Il tribunale è altresì esclusivamente competente per le cause in materia di imposte e tasse"

Poi articoli (22-22bis e 23 L. 689/81) sono stati pressoché integralmente abrogati dall'art. 34 del D. Lgs. 150/2011 e sostituiti con gli articoli 6 e 7 dello stesso D. L.vo 150/2011

Articolo 22 Opposizione all'ordinanza-ingiunzione (1) (2).
Salvo quanto previsto dall' articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 , e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione e' regolata dall' articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 .
[Il termine è di sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero.]
[L'opposizione si propone mediante ricorso, al quale è allegata l'ordinanza notificata.]
[Il ricorso deve contenere altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito.]
[Se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria .]
[Quando è stato nominato un procuratore, le notificazioni e le comunicazioni nel corso del procedimento sono effettuate nei suoi confronti secondo le modalità stabilite dal codice di procedura civile.]

[L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile.]
Articolo 22 bis (Competenza per il giudizio di opposizione).

[Salvo quanto previsto dai commi seguenti, l'opposizione di cui all'articolo 22 si propone davanti al giudice di pace.

L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:

- a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- b) di previdenza e assistenza obbligatoria;
- c) urbanistica ed edilizia;
- d) di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
- e) di igiene degli alimenti e delle bevande;
- f) di società e di intermediari finanziari;
- g) tributaria e valutaria.

g-bis) antiriciclaggio .

L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:

- a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a euro 15.493;
- b) quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a euro 15.493;
- c) quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Restano salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge .]

Articolo 23 Giudizio di opposizione

[Il giudice, se il ricorso è proposto oltre il termine previsto dal primo comma dell'art. 22, ne dichiara

l'inammissibilità con ordinanza ricorribile per cassazione.

Se il ricorso è tempestivamente proposto, il giudice fissa l'udienza di comparizione con decreto, steso in calce al ricorso, ordinando all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima della udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso ed il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente o, nel caso sia stato indicato, al suo procuratore, e all'autorità che ha emesso l'ordinanza. La prova scritta della conoscenza del ricorso e del decreto equivale alla notifica degli stessi .

Tra il giorno della notificazione e l'udienza di comparizione devono intercorrere i termini previsti dall'art.

163-bis del codice di procedura civile .

L'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente; l'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.

Se alla prima udienza l'opponente o il suo procuratore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice, con ordinanza ricorribile per cassazione, convalida il provvedimento opposto, ponendo a carico dell'opponente anche le spese successive all'opposizione .

Nel corso del giudizio il giudice dispone, anche d'ufficio, i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli.

Appena terminata l'istruttoria il giudice invita le parti a precisare le conclusioni ed a procedere nella stessa udienza alla discussione della causa, pronunciando subito dopo la sentenza mediante lettura del dispositivo. Tuttavia, dopo la precisazione delle conclusioni, il giudice, se necessario, concede alle parti un

termine non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive e rinvia la causa alla udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine per la discussione e la pronuncia della sentenza.

Il giudice può anche redigere e leggere, unitamente al dispositivo, la motivazione della sentenza, che è subito dopo depositata in cancelleria.

A tutte le notificazioni e comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio. Gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.

Con la sentenza il giudice può rigettare l'opposizione, ponendo a carico dell'opponente le spese di procedimento o accoglierla, annullando in tutto o in parte l'ordinanza o modificandola anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'art. 113, secondo comma, del codice di procedura civile .

Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente. La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione .]

Articolo 6 Dell'opposizione ad ordinanza-ingiunzione

1. Le controversie previste dall'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.

2. L'opposizione si propone davanti al giudice del luogo in cui e' stata commessa la violazione.

3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, l'opposizione si propone davanti al giudice di pace.

4. L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione e' stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:
- di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;
 - di previdenza e assistenza obbligatoria;
 - di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
 - di igiene degli alimenti e delle bevande;
 - valutaria;
 - di antiriciclaggio.
5. L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:
- se per la violazione e' prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro;
 - quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, e' stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;
 - quando e' stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.
6. Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale.
7. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.
8. Con il decreto di cui all'articolo 415, secondo comma, del codice di procedura civile il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e all'autorità che ha emesso l'ordinanza.
9. Nel giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente. L'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati. Nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 205 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il prefetto può farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di propri funzionari appositamente delegati, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'articolo 208 del medesimo decreto.
10. Alla prima udienza, il giudice:
- quando il ricorso e' proposto oltre i termini di cui al comma 6, lo dichiara inammissibile con sentenza;
 - quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto e provvede sulle spese, salvo che l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso l'ordinanza abbia omissis il deposito dei documenti di cui al comma 8.
11. Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.
12. Con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, che e' determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile.
13. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.

Articolo 7 Dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada

- Le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.
- L'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui e' stata commessa la violazione.
- Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di contestazione della violazione o di notificazione del verbale di accertamento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale. Il ricorso e' altresì inammissibile se e' stato previamente presentato ricorso ai sensi dell'articolo 203 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

4. L'opposizione si estende anche alle sanzioni accessorie.

5. La legittimazione passiva spetta al prefetto, quando le violazioni opposte sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie e tranvie in concessione e dell'ANAS spetta a regioni, province e comuni, quando le violazioni sono state accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.

6. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.

7. Con il decreto di cui all'articolo 415, secondo comma, del codice di procedura civile il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso ed il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente ed ai soggetti di cui al comma 5.

8. Nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente. L'amministrazione resistente può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.

9. Alla prima udienza, il giudice:

a) nei casi previsti dal comma 3 dichiara inammissibile il ricorso con sentenza;

b) quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto e provvede sulle spese, salvo che la illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato abbia ommesso il deposito dei documenti di cui al comma 7.

10. Con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte il provvedimento opposto. Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente. Non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile.

11. Con la sentenza che rigetta l'opposizione il giudice determina l'importo della sanzione in una misura compresa tra il minimo e il massimo edittale stabilito dalla legge per la violazione accertata. Il pagamento della somma deve avvenire entro i trenta giorni successivi alla notificazione della sentenza e deve essere effettuato a vantaggio dell'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, con le modalità di pagamento da questa determinate.

12. Quando rigetta l'opposizione, il giudice non può escludere l'applicazione delle sanzioni accessorie o la decurtazione dei punti dalla patente di guida.

13. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.

La competenza per l'impugnazione di un provvedimento di fermo amministrativo, previsto dal d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, art. 86 (o anche, come nella specie, di un semplice "preavviso", istituto introdotto nella prassi sulla base di istruzioni fornite dall'Agenzia delle entrate alle società di riscossione), relativo a crediti non di natura tributaria è, in base all'art. 9 c.p.c., comma 2, inderogabilmente del tribunale, in virtù della natura esecutiva del provvedimento in discussione. Cassazione civile, sez. VI, 27/11/2012, n. 21068 (che richiama le S.U. 20931/2011)

Il preavviso di fermo amministrativo rappresenta un atto autonomamente impugnabile anche se riguardante **obbligazioni di natura extratributaria**, trattandosi, in ogni caso, di atto funzionale a portare a conoscenza dell'obbligato una determinata pretesa dell'Amministrazione. In relazione alla contestazione del mero preavviso di fermo accedente a contestata **violazione del Codice della Strada**, si deve dichiarare **la giurisdizione del giudice ordinario** a conoscenza della contestazione stessa con statuizione della competenza del Tribunale competente per territorio. Cassazione civile, sez. un. 18/10/2012 n. 17844

Le Sezioni Unite hanno precisato ripetutamente (tra le ultime S.U. 20931 del 2011 e 5575 - 10147 del 2012) principi che appresso si riportano in sintesi:

(a) Il preavviso di fermo amministrativo rappresenta un atto autonomamente impugnabile anche se riguardante obbligazioni di natura extratributaria, trattandosi, in ogni caso, di atto funzionale a portare a conoscenza dell'obbligato una determinata pretesa dell'Amministrazione, rispetto alla quale sorge, ex art. 100 c.p.c., l'interesse alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa.

(b) In materia di fermo, la giurisdizione si ripartisce tra giudice ordinario e tributario a seconda della natura del credito azionato con la conseguenza per la quale, ove venga opposta una misura cautelare accedente ad una pretesa a sanzione per violazione del Codice della Strada, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, attesa la natura extratributaria del credito azionato.

(c) L'impugnazione della comunicazione di fermo amministrativo va proposta dinanzi al tribunale, competente *ratione materiae*, versandosi nell'ambito dell'esecuzione forzata. Dalla applicazione alla specie di tali principii discende che, ammissibile il conflitto qui in disamina in relazione alla contestazione del mero preavviso di fermo accedente a contestata violazione del Codice della Strada, debbasi dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della contestazione stessa con statuizione della competenza de Tribunale competente per territorio. Su tali basi, cassata la declinatoria del Giudice di Pace, si dichiara la giurisdizione del G.O. e si rimettono le parti innanzi al Tribunale competente. Non è luogo a provvedere su spese di lite. Cass. S.U. Cassazione civile, sez. un. 18/10/2012 n. 17844

NOTA - A dire la verità più che materia di "esecuzione forzata" (di competenza del Tribunale ex art. 9 nonché 17 c.p.c.) **pare** materia di opposizioni all'esecuzione ex art. 27 c.p.c. per la quale può essere competente (se lo è per valore) anche il giudice di pace.

In linea generale, a norma dell'art. 17, c.p.c., per la determinazione della competenza per valore delle cause di opposizione all'esecuzione ex art 615, c.p.c., si deve avere riguardo al credito per cui si procede. Pertanto, la competenza per valore si determina in base all'intero credito per cui si procede, dovendosi cioè avere riguardo alla somma che il creditore procedente pone a base dell'azione esecutiva per ogni sua pretesa nascente direttamente dal titolo esecutivo su cui l'azione stessa è fondata. Infatti, la competenza a conoscere dell'opposizione all'esecuzione proposta prima dell'inizio dell'esecuzione mobiliare intrapresa con l'opposizione a precetto appartiene, ai sensi dell'art. 17, c.p.c., al giudice che sarebbe competente per valore in base all'intero ammontare del credito per cui si procede. (fattispecie in cui l'importo intimato in atto di precetto era di € 1.440,82, comprensivo del capitale e delle spese, ragion per cui doveva ritenersi competente giusta art. 615, 27 e 7, c.p.c., non essendo iniziata l'esecuzione, esclusivamente il Giudice di Pace. Ciò in quanto la competenza per valore risulta distribuita ai sensi degli art. 615 e 17, c.p.c., tra tribunale e G.d.P. e va determinata in ordine all'opposizione proposta dal debitore, facendo riferimento al valore del credito per cui si procede o della parte di credito in contestazione). Tribunale Bari, sez. II, 24/11/2009, n. 3501

Il valore delle cause di opposizione a precetto va determinato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, c.p.c., con riferimento alla somma precettata nella sua interezza, che è il credito per cui esecutivamente si procede. (Nella fattispecie, relativa ad una opposizione a precetto fondato su titoli - un decreto ex art. 342 ter c.c. e un'ordinanza ex art. 708, comma 3, c.p.c. - emessi in un giudizio, non ancora definito, di separazione tra coniugi, la S.C. ha dichiarato la competenza del giudice di pace e cassato la sentenza con cui il primo giudice aveva erroneamente negato la sua competenza applicando il criterio di determinazione del valore previsto dall'art. 13, comma 1, c.p.c., con riferimento all'importo dell'assegno mensile considerato per due anni). Cassazione civile, sez. III, 24/04/2009, n. 9784

NOTA - Inoltre in materia di depenalizzazione vigono altri principi (con un valore anche maggiore dei 5000,00 euro).

La cognizione dell'opposizione a **cartella esattoriale** relativa alla riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie, configurata come opposizione all'esecuzione non ancora iniziata, spetta alla competenza del giudice di pace, avuto riguardo ai criteri di competenza per materia individuati nell'art. 22 bis l. 24 novembre 1981 n. 689, senza che possa rilevare il fatto che la sommatoria dei titoli azionati superi il limite per la competenza per valore di detto giudice vigente all'epoca dell'introduzione della controversia, poiché l'attribuzione della competenza per materia al giudice di pace configura anche una competenza per valore, ai sensi del citato art. 22 bis, fino a 15.493 euro. Cassazione civile, sez. VI, 23/11/2011, n. 24753

*Il preavviso di fermo amministrativo può essere opposto ?
Qual è la procedura ? Opposizione ad esecuzione od opposizione ex L. 689/81*

Sulla FORMA -

*Ai fini della individuazione del mezzo di impugnazione rileva la qualificazione, ancorché errata, data all'azione dalla sentenza. (Nella fattispecie era stato adito il giudice di pace lamentandosi un ingiustificato provvedimento di fermo di un motociclo e l'adito giudice - con la sentenza depositata il 30 aprile 2003 - aveva dichiarato la nullità del fermo amministrativo; ha rilevato la S.C. che, nel caso in cui il giudice di merito non abbia dato alcuna definizione all'opposizione, la qualificazione spetta alla Corte di cassazione; sicché era stata seguita la **procedura speciale di cui alla l. 24 novembre 1981 n. 689**, ne conseguiva l'ammissibilità del ricorso). Cassazione civile, sez. II, 16/06/2006, n. 13972*

*In caso di opposizione avverso il preavviso di fermo amministrativo di un veicolo per il mancato pagamento delle sanzioni amministrative inflitte per violazioni al codice della strada, se l'impugnativa è finalizzata a far valere i vizi formali della cartella esattoriale, rispetto alla quale il fermo costituisce misura "latu sensu" cautelare, il ricorso si configura come **opposizione all'esecuzione** forzata - sia pure nella sua fase prodromica di opposizione a precetto ex art. 615 c.p.c. - costituendo lo strumento necessario ad impugnare gli atti ad essa prodromici. Conseguentemente, in ragione della natura dell'opposizione posta in essere, territorialmente competente a pronunciarsi nel merito della questione è il giudice del luogo di residenza dell'opponente. Cassazione civile, sez. VI, 16/10/2012, n. 17749*

Il fermo amministrativo, ed a maggior ragione il preavviso di fermo, non costituiscono sanzioni amministrative bensì atti con funzione specifica di preparazione ed anticipatori del pignoramento, avverso i quali deve quindi ritenersi esperibile, non già il procedimento previsto dall'art. 22 e ss. della legge n.689/81, bensì un'azione ordinaria, volta alla verifica dei relativi presupposti che andrà introdotta

innanzi al giudice competente. Se poi si volesse qualificare l'azione come opposizione alla esecuzione, la stessa dovrebbe essere proposta nelle forme di cui all'art. 615 c.p.c.
Tribunale Bari, sez. I, 27/03/2012, n. 1093

Avverso la cartella esattoriale o all'avviso di mora emessi per riscuotere sanzioni amministrative pecuniarie sono possibili le seguenti azioni: 1) l'opposizione a sanzioni amministrative ex art. 23 l. n. 689/81, esperibile nei casi in cui la cartella esattoriale, mediante preventiva iscrizione al ruolo, è emessa senza essere preceduta dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione o del verbale di accertamento, onde consentire all'interessato di recuperare l'esercizio del mezzo di tutela previsto da detta legge riguardo agli atti sanzionatori; ciò avviene, in particolare, allorché l'opponente contesti il contenuto del verbale che è da lui conosciuto per la prima volta al momento della notifica della cartella; 2) l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., allorquando si contesti la legittimità della iscrizione al ruolo per la mancanza di un titolo legittimante l'iscrizione stessa, o si adducano fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo; con la conseguenza che se il rimedio è esperito prima dell'inizio dell'esecuzione, giudice competente deve ritenersi, in applicazione del criterio dettato dall'art. 615, comma 1, c.p.c., quello ritenuto idoneo dal legislatore a conoscere della sanzione, cioè quello stesso indicato dalla legge come competente per l'opposizione al provvedimento sanzionatorio; c) l'opposizione agli atti esecutivi, ai sensi dell'art. 617 c.p.c., che deve essere attivata (nel termine di cinque giorni dalla notifica della cartella) nel caso in cui si contesti la ritualità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti la notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora. A tali diverse forme di tutela corrispondono distinti mezzi di impugnazione: il ricorso per cassazione è esperibile nella prima e nella terza ipotesi - rispettivamente, ai sensi dell'art. 23 l. n. 689/81 e del combinato disposto degli art. 11 cost. e 618, comma ultimo, c.p.c. - mentre nella ipotesi di opposizione all'esecuzione, la sentenza di primo grado è impugnabile mediante il rimedio processuale dell'appello. Cassazione civile, sez. II, 22/02/2010, n. 4139

*NOTA - A dire la verità più che materia di "esecuzione forzata" (di competenza del Tribunale ex art. 9 nonché 17 c.p.c.) **pare** materia di opposizioni all'esecuzione ex art. 27 c.p.c. per la quale può essere competente (se lo è per valore) anche il giudice di pace.*

Non è che per caso, laddove si parla di giudice ordinario, questo non sia sempre e solo il tribunale bensì anche il giudice di pace ove competente per valore ?