

Fermo amministrativo dei beni mobili registrati: due problematiche da affrontare

di [Commercialista Telematico](#)

Pubblicato il 13 Febbraio 2008

Affrontiamo due problematiche concernenti il fermo dei beni mobili registrati: 1) il rispetto del disposto dell'articolo 50, comma 2, DPR 602 da parte del concessionario. 2) iscrivibilità del fermo dei beni mobili strumentali alla attività del contribuente. (A cura dell'avv. Maria Leo.)

1) Il rispetto del disposto dell'articolo 50, comma 2, DPR 602 da parte del concessionario.

Il frequente utilizzo dello strumento del **fermo dei beni mobili registrati da parte del concessionario della riscossione** ha evidenziato la necessità del contribuente di iniziare a pensare, in maniera più circostanziata, agli strumenti di tutela dei quali possa disporre al fine di recuperare la fruizione del proprio bene.

Infatti, con il fermo, il bene mobile registrato viene sottratto sia alla disponibilità di fatto del suo proprietario, stante il divieto di circolazione, sanzionato ai sensi dell'art. 214, comma 8, del Codice della strada, giusto rinvio del comma 3 dell'art. 86 D.P.R. 602/73, sia quella giuridica attraverso la inopponibilità al concessionario degli atti di disposizione successivi del bene, secondo il disposto dall'art. 5, comma 1, del D.M. 7 settembre 1998, n. 503.

E' chiaro che al fine di chiedere ed ottenere dal Giudice tributario una sentenza che disponga nel senso della illegittimità della iscrizione del fermo del bene mobile registrato è necessario evidenziarne i profili di illegittimità, sostanziali e procedurali.



A tal fine ci si è posto il **seguito quesito**:

è possibile procedere alla iscrizione del fermo, decorso un anno dalla notifica della cartella di pagamento, senza la previa notifica, [ex art 50, comma 2, D.P.R. 602/73](#),

“di un avviso che contiene l’intimazione ad adempiere l’obbligo risultante da ruolo entro cinque giorni”?

I concessionari della riscossione, richiamando la norma dell’art. 86, comma 1, D.P.R. 602/73, affermano che per la valida iscrizione del fermo di beni mobili registrati non è affatto necessario notificare l’avviso di cui al 2 comma dell’art. 50 D.P.R. 602/73, qualora sia decorso un anno dalla notifica della cartella di pagamento. Ciò perché il primo comma dell’art. 86 D.P.R. 602/73 sancisce

“Decorso inutilmente il termine di cui all’art 50, comma 1, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla direzione regionale delle entrate ed alla regione di residenza”,

senza richiamare espressamente il disposto dell’art. 50, comma 2.

L’unico obbligo per il concessionario sarebbe solo quello di attendere il decorso del termine dei 60 giorni dalla notifica della cartella per la iscrizione del fermo dei beni mobili registrati, senza avere alcun obbligo della notifica dell’avviso, di cui all’art. 50, comma 2, D.P.R. 602/73. qualora sia decorso un anno dalla notifica della cartella.

Proseguendo, il concessionario afferma che il rispetto del disposto dell’art. 50, comma 2, D.P.R. 602/73, è obbligatorio solo quando il concessionario deve procedere al primo atto della espropriazione forzata, perché, appunto, l’**art. 50, comma 2**, recita:

“Se l’espropriazione forzata non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l’espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall’art 26, di un avviso che contiene l’intimazione ad adempiere l’obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni”.

Le ragioni del concessionario sono invero corrette solo da un punto di vista della interpretazione letterale della norma ma non danno ragione ad una interpretazione teleologica e sistematica dell’art. 86 D.P.R. 602/73.

Infatti, come ha riconosciuto recente giurisprudenza (Commissione provinciale Tributaria di Treviso, Sentenza del 28 marzo 2007 N. 28; Commissione provinciale Tributaria Caserta, sez. X, Sentenza 25-10-2006, n. 285) il concessionario deve procedere alla notifica dell'avviso di cui all'art. 50, comma 2, D.P.R. 602/73, nel caso in cui sia passato un anno dalla notifica della cartella di pagamento, se vuole procedere alla iscrizione del fermo dei beni mobili registrati, pena la sua illegittimità.

Testualmente la giurisprudenza (Commissione tributaria provinciale Caserta, Sentenza sez. X, 25-10-2006, n. 285) ha affermato

L'esame del merito del ricorso evidenzia la fondatezza della pregiudiziale censura relativa all'illegittimità, nel caso, del preannunziato ricorso alla procedura di fermo amministrativo per violazione del secondo comma dell'art. 50 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (come modificato dall'art. 1 del D.Lgs. 27 aprile 2001, n. 193) a mente del quale

"se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall'articolo 26, di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni".

L'obbligo imposto al "concessionario che procede ad espropriazione forzata

" dal richiamato secondo comma dell'art. 50 del D.P.R. n. 602 del 1973 di far precedere detta espropriazione dalla notifica di un "avviso" (da redigere "in conformità al modello approvato":

comma 3 dell'art. 50, come sostituito dall'art. 16 del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46) contenente

"l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo",

in ipotesi di mancato inizio dell'espropriazione stessa "entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento", invero, deve ritenersi sussistente anche nell'ipotesi di "fermo amministrativo" attesa la natura di

"atto funzionale all'espropriazione forzata" (Cass., SS.UU., ord. 31 gennaio 2006, n. 2053), quindi necessaria alla questa, dello stesso".

Quindi la predetta giurisprudenza ha correttamente e sistematicamente interpretato le norme poste dal D.P.R. 602/73, aderendo a consolidata giurisprudenza di legittimità, peraltro richiamata in sentenza, in merito alla natura giuridica del fermo dei beni mobili registrati.

Infatti la Cassazione, SS.UU., ord. 31 gennaio 2006, n. 2053 ha sentenziato

"Il fermo amministrativo di bene mobile registrato, introdotto dall'art. 91 bis del d.P.R. n. 602 del 1973 e attualmente disciplinato dall'art 86 del citato d.P.R., secondo il quale il concessionario può eseguirlo sui beni mobili registrati del debitore d'imposta mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari, è preordinato all'espropriazione forzata, atteso che il rimedio, regolato da norme collocate nel titolo II sulla riscossione coattiva delle imposte, si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale quale mezzo di realizzazione del credito".



Ed ancora a sostegno della natura giuridica del fermo quale atto dell'esecuzione forzata e della conseguente applicabilità allo stesso delle norme sulla esecuzione forzata

"Ciò comporta che, quando il fermo è disposto, la procedura di esecuzione forzata esattoriale si considera iniziata, in deroga alle disposizioni sull'espropriazione forzata disciplinata dal codice di procedura civile, le quali presuppongono il pignoramento come atto di inizio dell'esecuzione forzata;

c) dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. 27 aprile 2001, n. 193 all'art. 86 del D.P.R. n. 602 del 1973, il rimedio del fermo amministrativo si inserisce ancora di più nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata esattoriale, esprimendosi come un sostanziale ampliamento delle facoltà di tutela del credito azionato dal concessionario, la cognizione del quale appartiene al giudice ordinario”.

Il Giudice di legittimità, a sezioni unite, prosegue dando compiuta analisi giuridica dell'istituto del fermo amministrativo al fine di stabilire quale sia il giudice competente a conoscere della controversia instaurata a seguito della sua iscrizione (prima che il legislatore chiarisse tale problematica individuando il Giudice tributario), ma è chiaro che detta analisi, avendo carattere generale, è inequivocabilmente applicabile alla fattispecie in esame, pena una visione miope degli istituti giuridici.

“8. La soluzione del problema della giurisdizione richiede che sia passata in rassegna la legislazione in tema di fermo amministrativo, perché attraverso di questa è chiarita la natura e l'efficacia del fermo amministrativo di bene mobile registrato.

8.1. In epoca recente il fermo amministrativo compare nella legislazione con l'art. 91-bis del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, secondo il quale "... qualora in sede di riscossione coattiva di crediti iscritti a ruolo non sia possibile, per mancato reperimento dei beni, eseguire il pignoramento dei veicoli a motore e degli autoscafi di proprietà del contribuente iscritti in pubblici registri, la direzione regionale delle entrate ne dispone il fermo ...". La norma conteneva pure disposizioni concernenti le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione del fermo.

La disposizione sul fermo amministrativo, prima sostituita dall'art. 16, comma 1, del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, poi dall'art. 1, lettera q), del D.Lgs. 27 aprile 2001, n. 193, ora si legge nel vigente art. 86 del citato D.P.R. n. 602 del 1973, rubricato fermo di beni mobili registrati.

La nuova norma stabilisce che, decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50, comma 1, "... il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore ...iscritti in pubblici registri (primo comma) e che il fermo "... si esegue mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari ...". (comma 2).

8.2. Dalla collocazione delle norme ora citate (entrambe nel Titolo II sulla riscossione coattiva delle imposte e la più recente nel Capo III contenente disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati), si ricava che il fermo amministrativo di beni mobili registrati del debitore d'imposta è preordinato all'espropriazione forzata.

Ne fa fede il fatto che il rimedio si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale, il quale è segnato dalle seguenti tappe: l'iscrizione del credito a ruolo (art. 49 del D.P.R. n. 602 del 1973); la notificazione al contribuente della cartella di pagamento al fine della decorrenza del termine dilatorio per l'inizio dell'esecuzione (art. 50 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica); la possibilità di iscrivere il fermo nei registri mobiliari (art. 51 del medesimo decreto) per sottrarre il bene sia alla circolazione naturale secondo il disposto dell'art. 214, comma 8, del codice della strada, sia a quella giuridica attraverso la inopponibilità al concessionario degli atti di disposizione successivi del bene, secondo il disposto dall'art. 5, comma 1, del D.M. 7 settembre 1998, n. 503.



Il fermo amministrativo, dunque, è atto funzionale all'espropriazione forzata e, quindi, mezzo di realizzazione del credito allo stesso modo con il quale la realizzazione del credito è agevolata dall'iscrizione ipotecaria ex art. 77 del citato D.P.R. n. 602 del 1973.

Nello stesso senso della citata sentenza della Cassazione SS.UU. si veda la Ordinanza Cassazione civile, sez. Unite, 23-06-2006, n. 147012, che ha statuito:

“Secondo la citata giurisprudenza, il fermo amministrativo “è atto funzionale all'espropriazione forzata e, quindi, mezzo di realizzazione del credito allo stesso modo con il quale la realizzazione del credito è agevolata dall'iscrizione ipotecaria ex art. 77 del citato D.P.R. n. 602 del 1973” (punto 8.2. della citata Cass. n. 2053 del 2006).

Infatti, l'art. 86 del D.P.R. n. 602/1973, nell'assetto sistematico vigente (dopo le modifiche apportate con l'art. 16, comma 1, del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46), è collocato all'interno del Titolo II, che disciplina la procedura della Riscossione coattiva, nell'apposito Capo III, recante Disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati, di cui, peraltro, esaurisce il contenuto. Se ne ricava "che il fermo amministrativo di beni mobili registrati del debitore d'imposta è preordinato all'espropriazione forzata"(ivi).

Sul piano dell'analisi procedurale e del contenuto dell'atto, il rimedio si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale, dopo l'iscrizione a ruolo, dopo la notificazione della relativa cartella di pagamento e dopo l'inutile decorso del termine dilatorio di cui all'art. 50 del D.P.R. n. 602/1973. Pertanto, ha la duplice finalità di "sottrarre il bene sia alla circolazione naturale secondo il disposto dell'art. 214, comma 8, del codice della strada, sia a quella giuridica attraverso l'inopponibilità al concessionario degli atti di disposizione successivi del bene, secondo il disposto dell'art. 5, comma 1, del D.M. 7 settembre 1998, n. 503" (ivi).

Mi pare quindi che non vi siano dubbi sulla applicabilità dell'art. 50, comma 2, D.P.R. 602/73, anche alla ipotesi del fermo amministrativo.

E' chiaro che le considerazioni sopra svolte in tema di fermo possano, *mutatis mutandis* applicarsi alla iscrizione di ipoteca "ex" art 77 D.P.R. 602/73, norma inserita nel titolo II "Riscossione coattiva", Capo II "Espropriazione forzata", Sezione IV "Disposizioni particolari in materia di espropriazione forzata".

Si vuole solo aggiungere, al fine di evidenziare la identità della natura giuridica che i due istituti, fermo e ipoteca, svolgono nella riscossione coattiva dei crediti tributari che il fermo è collocato nel successivo Capo III ""Disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati".

Peraltro è la stessa Cass, SS.UU., ord. 31 gennaio 2006, n. 2053, ad affermare:

" il fermo amministrativo, dunque, è atto funzionale all'espropriazione forzata e, quindi, mezzo di realizzazione del credito allo stesso modo con il quale la realizzazione del credito è agevolata dall'iscrizione ipotecaria ex art. 77 del citato D.P.R. n. 602 del 1973.

Sulla scia della citata giurisprudenza di legittimità, recentemente, con Sentenza Giudice di pace Pozzuoli 28-12-2006 - si è riconosciuto che:

” la Concessionaria non si è attenuta alla prescrizione secondo cui: se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo, entro cinque giorni.

E poiché l'attività della P.A. dev'essere improntata ai principi costituzionali di buona amministrazione, imparzialità, legalità, trasparenza e ragionevolezza, l'aver instaurato una procedura senza rispettare le norme che la disciplinano, comporta che l'adozione della misura da parte del concessionario della riscossione è effettuata illegittimamente”.

E' doveroso, comunque, dare conto di altra giurisprudenza, dalla quale si ritiene di dissentire, che ritiene il disposto dell'art. 50, comma 2, D.P.R. 602/73, applicabile solo quando il concessionario procede ad espropriazione dei beni del debitore, non attribuendo, erroneamente, tale funzione alla iscrizione di ipoteca.

Infatti, la Commissione tributaria provinciale Genova, sez. XIII, Sentenza, 26- 03-2007, n. 72, ha affermato:

“Relativamente alla violazione dell'art. 50 del c.p.r. 602/73 l'avviso di cui al secondo comma riguarda l'ipotesi in cui il Concessionario intenda procedere ad espropriazione dei beni del debitore; mentre nello specifico il Concessionario ha attivato una iscrizione di spiccata natura cautelare per la realizzabilità del credito che non richiede detta formalità”.

2) Iscrivibilità del fermo dei beni mobili strumentali alla attività del contribuente.

Altra questione, questa di carattere sostanziale, attiene alla iscrivibilità del fermo dei beni mobili registrati strumentali alla attività esercitata dal contribuente esecutato, prima che intervenisse la abrogazione del n. 4, comma 1, art. 514 c.p.c..

Infatti, l'art 3, comma 1, L. 24 febbraio 2006, n. 52, in vigore dal 1 marzo 2006, ha abrogato n. 4, comma 1, art. 514 c.p.c. per cui non sussistendo tale disposizione normativa viene meno, tout court, la possibilità, che la si applichi analogicamente alla ipotesi del fermo, certamente sostenibile prima della intervenuta abrogazione.

Ci si pone, o meglio ci si poneva, il **seguito quesito**:

Si poteva procedere alla iscrizione del fermo dei beni mobili registrati strumentali alla attività esercitata dal contribuente esecutato?

Anche in questo caso non vi sono preclusioni formali espresse per cui il concessionario poteva procedere al fermo di ogni bene mobile registrato, indipendentemente dalla sua strumentalità o meno alla attività esercitata dal contribuente esecutato.

Ma a guardar bene e richiamando quanto scritto sopra riguardo la natura giuridica del fermo, ovvero che il fermo è già atto della esecuzione forzata, si ritiene non soddisfacente una risposta siffatta.

Infatti, data la natura giuridica del fermo (atto dell'esecuzione forzata), si ritiene che andava applicata, per interpretazione estensiva o, se si vuole, analogica, alla fattispecie in esame, [l'art. 62, comma 1, D.P.R. 602/73](#) "**Disposizioni particolari sui beni pignorabili**" che recita:

" I beni mobili indicati nel numero 4 del comma 1 dell'art. 514 c.p.c. possono essere pignorati nei casi in cui sono soggetti al privilegio previsto dall'art 2759 c.c.".

L'art. 514, comma 1, numero 4, c.p.c., recitava:

"Cose mobili assolutamente impignorabili". Oltre alle cose dichiarate impignorabili da speciali disposizioni di legge, non si possono pignorare : 4) gli strumenti, gli oggetti e i libri indispensabili per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore.

Se si aderisce alla tesi, certamente sostenibile, che il fermo risponde alla medesima *ratio legis* del pignoramento, peraltro con identità di effetti giuridici e fattuali, si deve sostenere che le norme relative alla impignorabilità di determinate categorie di beni mobili debbono applicarsi anche al loro fermo.

Se non si aderisse a questa interpretazione, consentendo quindi la iscrizione del fermo di ogni tipo di bene mobile, strumentale o meno, dovremmo concludere per una abrogazione, de facto, dell'art. 62 D.P.R. 602/73 e 514 c.p.c..

Altra questione è quella derivante dalla interpretazione dell'inciso contenuto nell'art. 514 c.p.c.:

“per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore”.

Il quesito che si pone è:

L'art. 514 c.p.c. pone delle limitazioni soggettive alla impignorabilità dei beni?; sono impignorabili solo i beni strumentali appartenenti a determinate categorie di soggetti o sono impignorabili tutti i beni utilizzati per ogni attività economica, indipendentemente dalla qualifica soggettiva rivestita dal soggetto esecutato (lavoratore autonomo, imprenditore anche non piccolo, società di persone e di capitali)?

A tale proposito l'Agenzia delle Entrate con la Circolare n. 71, del 14.08.2002, ha riferito che:

Si osserva in proposito che la nozione di impignorabilità di cui alla norma citata, nelle interpretazioni della Corte di Cassazione, si ricollega al concetto di indispensabilità del bene di carattere relativo, cioè alle modalità concrete in cui l'imprenditore svolge la propria attività. In altre parole, i beni utilizzati dal debitore per i quali si vuole opporre l'impignorabilità di cui all'articolo 514, primo comma n. 4), devono risultare in concreto indispensabili per l'esercizio della professione, arte o mestiere da cui il debitore ricava i propri mezzi di sostentamento.

Ciò può verificarsi, ad esempio, qualora l'imprenditore, per il fatto di svolgere l'attività con prevalenza del proprio lavoro, assuma la qualifica di piccolo imprenditore, tipica di coloro che - ai sensi dell'articolo 2083 del codice civile - "esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia".

Per converso, il beneficio dell'impignorabilità dei beni non opera nel caso in cui il debitore disponga di altre fonti reddituali, ovvero si avvalga di un'organizzazione imprenditoriale complessa, in grado di assicurare, nonostante il pignoramento di uno o più beni, i mezzi del proprio sostentamento.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Cass. Civ., sez. lav., 1/07/2000, n. 8859), possono rientrare nel campo di applicazione della norma in commento anche le società in nome collettivo, in quanto società di persone caratterizzate dalla c.d. "autonomia patrimoniale imperfetta", cioè dalla responsabilità solidale ed illimitata dei soci per le obbligazioni contratte nell'interesse della società, semprechè il lavoro prestato dai soci sia prevalente rispetto all'impiego di capitale.

Dall'ambito di applicazione di detta disposizione normativa devono ritenersi escluse, invece, le società di capitali, per le quali il fattore capitalistico è prevalente per definizione.

E' opinione di chi scrive che la norma non ponga le suddette limitazioni per cui sarebbero impignorabili solo i beni necessari per lo svolgimento dell'attività dalla quale il contribuente trae il proprio sostentamento.

Ciò perché la norma nulla dice a proposito dei mezzi necessari per il sostentamento ma fa riferimento alla indispensabilità per l'esercizio dell'arte, professione o mestiere, oggettivandone il riferimento.

Il riferimento deve quindi intendersi alla attività economica in genere, indipendentemente dalla qualifica soggettiva del contribuente.

Un bene è indispensabile o strumentale in riferimento ad una attività non ad una qualifica soggettiva.

Un bene strumentale, p.e. camion per trasporto materiale, è necessario per l'attività sia che questa venga esercitata da un piccolo imprenditore sia da una società di capitali. L'obiezione rinveniente dalla citata Circolare per cui :

“Dall'ambito di applicazione di detta disposizione normativa devono ritenersi escluse, invece, le società di capitali, per le quali il fattore capitalistico è prevalente per definizione”

è in conferente perché, appunto mera definizione di principio.

Se tutto il fattore capitale viene sottratto all'esercizio della attività di impresa con l'iscrizione del fermo sui beni mobili registrati di una società di capitali come si può continuare a sostenere che la società sia in grado di esercitare l'attività economica?

Si può ancora sostenere che il fattore capitale sia prevalente se poi ne è inibito l'utilizzo?

Mi pare che una corretta interpretazione della norma debba fare riferimento specifico alla concreta attività esercitata e al legame di questa con i beni “fermati” senza preclusioni derivanti dalla qualifica soggettiva.

Per mera completezza ci si occupa di altra problematica derivante dalla interpretazione del citato articolo 62, comma 1, D.P.R. 602/73, che fa salva dalla impignorabilità dei beni utilizzati per lo svolgimento dell'attività del debitore, e quindi ne permette il pignoramento qualora ricorra il privilegio generale di cui all'articolo 2759 del codice civile.

Per l'interpretazione del suddetto inciso si riporta quanto affermato dalla citata circolare, giacché se ne condividono le conclusioni:

“Si ricorda che in forza di quest'ultima disposizione normativa, sono assistiti da privilegio generale i crediti dello Stato per le imposte sui redditi dovute per i due anni anteriori a quello per cui si procede, limitatamente all'imposta o alla quota d'imposta imputabile al reddito d'impresa.

Ne consegue che il limite della pignorabilità degli automezzi utilizzati dai autotrasportatori che svolgono l'attività con il lavoro prevalentemente proprio, in base a quanto disposto nel citato articolo 62, comma 1, non è opponibile in presenza di crediti erariali assistiti da privilegio generale.

A tal fine e' tuttavia necessario che ricorrano tutte le condizioni del citato articolo 62 e, in particolare, che si tratti di crediti per imposte dirette relative ad annualità pregresse, ma non oltre i due anni precedenti quello per il quale il pignoramento viene effettuato.

Concludendo, intervenuta l'abrogazione del num. 4, comma 1, art. 514 c.p.c., non è neanche ipotizzabile, ovviamente, la sua applicazione analogica alla ipotesi del fermo dei beni mobili registrati.

Leggi anche:

[Fermo amministrativo – limiti alle ganciasce per gli automezzi a uso aziendale](#)

[Il fermo amministrativo sull'autovettura necessaria al lavoratore](#) (Sentenza emessa dalla CTP di Milano)

[Senza cartella il fermo amministrativo è nullo](#)

A cura di Maria Leo - Studio Legale Tributario in Lecce