
Il fermo amministrativo dei crediti tributari

di [Commercialista Telematico](#)

Publicato il 26 Luglio 2013

analisi di una particolare misura cautelare nei confronti del contribuente: il "fermo amministrativo" dei crediti tributari di un contribuente che è contemporaneamente creditore e debitore rispetto al Fisco

FERMO CONTABILE

Il fermo amministrativo previsto dall'art. 69 del RD n 2440 del 1923 **può essere disposto anche in relazione ai rimborsi IVA richiesti ai sensi dell'articolo 38 bis del DPR n. 633 del 1972**. Detta misura cautelare è applicabile anche ai crediti IVA consentendo il diniego dell'istanza di rimborso in presenza di controversie su rettifiche ed accertamenti relative ad altre annualità del tributo (Cass. 21-03-2012 n. 4505 sez. T).

A tutela dei crediti tributari, l'Amministrazione finanziaria può sospendere i pagamenti dovuti ai contribuenti facendo ricorso all'istituto del c.d. fermo amministrativo, previsto dall'art. 69, c. 5, del regio decreto 18 n. 2440 del 1923. Il fermo amministrativo di somme persegue lo scopo di legittimare la sospensione in via cautelare e provvisoria del **pagamento di un debito liquido ed esigibile** da parte di un'amministrazione dello Stato a salvaguardia, appunto, di eventuale **compensazione legale con** altro credito che la stessa o altra amministrazione statale pretenda di avere nei confronti del suo creditore. L'art. 69 del R.D. n. 2440 del 1923, basa l'autotutela erariale sulla semplice ricorrenza di una "*ragione di credito*", cioè su una pretesa non manifestamente irragionevole, ancorchè non ancora definitivamente accertata, senza che rilevi il provvisorio accoglimento del ricorso del contribuente contro l'accertamento giustificativo del fermo. Proprio per la sua natura cautelare e intrinsecamente provvisoria, può essere adottato non solo quando il diritto di credito a cautela del quale è disposto sia stato definitivamente accertato, ma anche nei casi in cui il credito sia contestato e tuttavia non sia irragionevole sostenerne l'esistenza, posto che **presupposto normativo del fermo contabile è la mera "ragione di credito"** e non la provata esistenza del credito stesso, ovvero l'accertamento giudiziale del medesimo (Cass. 13-07-2012 n.11962 sez. T).

La sentenza di merito a favore del contribuente è comunque ininfluenza al fine di valutare l'eventuale manifesta infondatezza della ragione di credito, qualora trattasi di una pronuncia non passata in giudicato (Cass. nn. 4219/2004 e 15388/2001).

Il “fermo amministrativo” può essere disposto a tutela di crediti che non devono essere necessariamente liquidi ed esigibili. Va affermata la compatibilità dell’istituto del “fermo amministrativo” con il sistema di garanzie previste dall’art. 38-bis, c. 1, del DPR 26 ottobre 1972, n. 633 poiché *“si tratta di garanzie aventi funzioni diverse, per cui l’una non preclude l’operatività dell’altra: quella prevista dal citato art. 38-bis, garantisce per l’ipotesi che il credito al rimborso sia insussistente, mentre quella prevista dal R.D. n. 2440 del 1923, art. 69, garantisce la possibilità di operare la compensazione con i controcrediti dell’amministrazione”* (Cassazione, sent. n. 9853/ 2011).

Il fermo costituisce una misura diversa rispetto alla prestazione di cauzione sulle richieste di rimborso IVA prevista dall’art. 38-bis del D.P.R. n. 633 del 1972 (Cass. 21-03-2012 n.4505 sez. T).

In tema di IVA, l’art. 38-bis, c. 1, del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, nel prevedere la sospensione degli interessi sui rimborsi nel periodo intercorrente tra la data della notifica della richiesta di documenti e la data della loro consegna, individua un istituto la cui funzione è quella di non far gravare sull’Amministrazione gli oneri ricollegabili ad un ritardo ascrivibile, presuntivamente, alla mancata collaborazione del creditore; tale disciplina si distingue nettamente da quella del fermo amministrativo, prevista dall’art. 69 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, e non vi interferisce con riguardo alla presentazione, da parte del contribuente, della fideiussione, pure prevista dal medesimo primo comma del citato art. 38-bis ed afferente ai soli debiti tributari scaturenti da atti impositivi che, al momento della istanza di rimborso, possono o debbono ancora essere notificati (Cass. civ. Sez. V, 06-07-2011, n. 14930).

La disposizione di cui all’art. 38-bis, c. 3, del D.P.R. n. 633 del 1972, concernente la sospensione dei rimborsi d’imposta fino alla definizione del procedimento penale instaurato a carico dell’istante, quando siano a lui contestati i reati di emissione o utilizzo di fatture o altri documenti illecitamente emessi (art. 4 c. 1D.L. n. 429 del 1982, abrogato dall’art. 25D.Lgs. n. 74 del 2000), delinea un meccanismo sospensivo solo in relazione alle ipotesi in cui sia stato instaurato, a carico dell’istante medesimo, un procedimento penale per i predetti reati, ed assolve alla funzione di tutelare l’interesse dell’Erario a recuperare, in via di autotutela, quanto eventualmente percepito indebitamente dal contribuente, sicché l’eventuale sequestro dei crediti d’imposta esclude (al pari della sua cessione), per la durata di efficacia del provvedimento, l’imputabilità del ritardo nel pagamento all’Amministrazione, ma non si pone in termini ostativi alla maturazione degli interessi sul credito (ostando, per converso, soltanto alla loro materiale e tempestiva corresponsione). Ne consegue, da un canto, che la natura moratoria degli specifici interessi previsti per il ritardo nel pagamento dei rimborsi IVA esclude che questi possano essere riconosciuti al contribuente in caso di sequestro del relativo credito (attesa la inimputabilità del ritardo all’Amministrazione finanziaria), dall’altro che il credito sequestrato è pur tuttavia idoneo alla produzione di interessi corrispettivi, nella misura legale, giusta disposto dell’art.1282 c.c. (Cass. civ. Sez. V, 11-08-2004, n. 15532).

L’amministrazione finanziaria non può disporre il fermo amministrativo sui **beni del fallito (credito iva)** in quanto *“l’adozione di tale misura cautelare disposta nei confronti del soggetto fallito, risulta dunque incompatibile con il*

*divieto dell'art. 51 legge fallimentare in quanto volta a prenotare una frazione del patrimonio del fallito, sottraendola alla massa destinata alla soddisfazione dei creditori concorsuali, in vista di una futura ed eventuale compensazione con un controcredito della p.a.” (Cass. 29-12-2011 n.29565 sez. T) **L'adozione del fermo amministrativo di crediti tributari è incompatibile con il divieto di intraprendere azioni individuali successivamente alla dichiarazione di fallimento di cui all'art. 51, R.D. n. 267/1942 (Cass. civ. Sez. V, 29-12-2011, n. 29565).***

Sospensione dei crediti verso l'amministrazione finanziaria di cui all'art. 23 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472

Per quanto concerne il rapporto con le altre misure cautelari, il fermo *ex art.* 69 R.D. n. 2440 del 1923 presenta evidenti analogie con la sospensione dei crediti verso l'amministrazione finanziaria di cui all'art. 23 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

La norma di cui all'art. 23 d.lgs. n. 472 del 1997 contiene una disciplina specifica, in materia tributaria, dell'istituto del c.d. fermo amministrativo di cui al R.D. n. 2440 del 1923, art. 69, c. 6, del quale, pertanto, mutua natura e funzione (Cassazione sentenza del 11 novembre 2011, n. 23601).

Le previsioni contenute nell'art. 23 del D.Lgs. n. 472/1997 disciplinano in forma espressa il potere di fermo amministrativo spettante all'Amministrazione Finanziaria, nelle ipotesi in cui l'esistenza di un credito tributario di quest'ultima incida sull'erogazione di rimborsi richiesti dal contribuente. **Il “fermo” ex art. 23 d.lgs. n. 472 del 1997**, cioè la sospensione del pagamento delle somme dovute dall'amministrazione, **non può prescindere dall'adozione di un provvedimento formale**, emesso, nell'esercizio di un potere discrezionale, dall'autorità competente e dotato dei requisiti prescritti dalla legge, compresa una adeguata motivazione in ordine al *fumus boni iuris* della vantata “ragione di credito”; tale provvedimento, poi, deve ovviamente essere portato a legale conoscenza dell'interessato per garantire a quest'ultimo la necessaria tutela giurisdizionale (anche cautelare, come prevede l'art. 23 cit., c. 3), al fine di ottenerne, a seconda dei casi, l'annullamento o la disapplicazione (Cassazione sentenza del 11 novembre 2011, n. 23601).

La sospensione non può essere eccepita nel corso di uno specifico giudizio avente ad oggetto un rimborso, atteso che la formulazione testuale della norma non la prevede. Ne discende che è necessaria l'adozione di un provvedimento formale sospensivo; la sospensione non emessa non può essere fatta valere in giudizio. Per sospendere il rimborso di un credito è necessaria non solo la decisione di un organo giurisdizionale, ma soprattutto è necessaria la notifica di uno specifico provvedimento di sospensione. In assenza di uno specifico provvedimento, l'invocata sospensione è illegittima. Ai fini dell'utilizzo di eventuali provvedimenti di sospensione da parte

dell'Amministrazione Finanziaria è necessaria l'emissione e la successiva notifica di un formale provvedimento di sospensione nei confronti del contribuente (Sezioni Unite della Corte di Cassazione sentenza n. 18208 del 5 agosto 2010; Cass. civ. Sez. V, 11-11-2011, n. 23601).

La norma citata *“si riferisce a qualsiasi tipo di pagamento, concedendo all'Amministrazione la facoltà di sospendere l'esecuzione per il solo fatto dell'avvenuta emissione di un atto di contestazione o d'irrogazione di sanzioni”* (Cass., 14 luglio 2010, n. 16535).

26 luglio 2013

Antonio Terlizzi