
Il fermo amministrativo dei crediti tributari

di [Ignazio Buscema](#)

Publicato il 19 Maggio 2014

le amministrazioni dello Stato possono legittimamente sospendere i pagamenti dovuti nei confronti di contribuenti che siano verso di esse debitori, anche in caso di notifica di atti impositivi: analisi della sospensione del pagamento del credito IVA

Dato normativo

L'art. 69 del R.D. n. 2440/1923 consente alle amministrazioni dello Stato di **sospendere i pagamenti dovuti nei confronti di soggetti che siano verso di esse debitori**. Più precisamente, la norma del regio decreto prevede che, ai fini dell'adozione del provvedimento di fermo, **l'Agenzia delle entrate** (così come le altre amministrazioni dello Stato) vanti ragioni di credito (**derivanti dalla notifica di atti impositivi**) nei confronti di contribuenti che abbiano diritto ad un rimborso dalla stessa Agenzia delle entrate (o da altre amministrazioni).

Ragione di credito

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. L'istituto del fermo, detto anche contabile, **può essere utilizzato dall'amministrazione anche a difesa di un proprio credito che non sia nè liquido nè esigibile, ma unicamente assistito dal "fumus boni iuris" in relazione alla pendenza di un qualsiasi procedimento dal cui esito deriverà il suo accertamento**. 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, come si è detto, 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).

Presupposto per l'impiego dello strumento in oggetto è l'esistenza di ragioni di credito e non la provata esistenza del credito stesso, per cui è legittimo il suo utilizzo anche in pendenza del giudizio avente ad oggetto l'atto impositivo da cui si origina la ragione di credito vantata dal Fisco (Cass. n. 4505/2012)

Iva

Il provvedimento di sospensione del pagamento previsto dall'art. 69 del r.d. n. 2440 del 1923, costituendo espressione del potere di autotutela della pubblica amministrazione a salvaguardia dell'eventuale compensazione legale dell'altrui credito con quello, anche se attualmente il liquido, che l'amministrazione abbia o pretenda di avere nei confronti del suo creditore, ha portata generale e mira a garantire la certezza dei rapporti patrimoniali con lo Stato, mediante la concorrente estinzione delle poste reciproche (attive e passive); **per conseguenza esso si applica anche ai rimborsi dell'Iva, fino al sopraggiungere dell'eventuale giudicato negativo circa la concorrente ragione di credito vantata dall'erario.** La funzione dell'istituto del fermo è destinata a cessare unicamente al sopraggiungere di un giudicato negativo circa la concorrente ragione di credito vantata dall'erario, in quanto il contribuente, allegando il diritto al rimborso dell'Iva versata in eccedenza mediante impugnazione del rifiuto del rimborso stesso, finisce col dedurre in giudizio, appunto, la inesistenza del requisito (della avversa ragione di credito) cui la norma condiziona l'assoggettamento al potere autoritativo della pubblica amministrazione di sospendere l'adempimento dovuto. (Corte di Cassazione sentenza n. 7320 del 28 marzo 2014).

Il provvedimento di fermo amministrativo di cui all'art. 69 del R.D. n. 2440 del 1923 costituisce una misura cautelare, espressione del potere di autotutela della pubblica amministrazione, concernente la sospensione di un credito verso la medesima amministrazione in presenza di situazioni debitorie, rimanendo comunque esclusa la compensazione. **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).

Il provvedimento di diniego del pagamento (c.d. fermo amministrativo) previsto dall'art. 69, u.c., del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, costituisce una misura cautelare, espressione del potere di autotutela della Pubblica Amministrazione, rivolto a sospendere (in presenza di una ragione di credito della PA stessa) un eventuale pagamento dovuto, a salvaguardia dell'eventuale compensazione legale del medesimo con un credito, anche se non attualmente liquido ed esigibile, che l'amministrazione abbia, ovvero pretenda di avere, nei confronti del suo creditore. L'adozione del provvedimento richiede, pertanto, soltanto il *fumus in bonis* della ragione del credito vantato dall'amministrazione, restando, invece, estranea alla natura e alla funzione del provvedimento qualsiasi considerazione di un eventuale *periculum in mora*. Tale istituto è applicabile anche in materia IVA e deve pertanto ritenersi legittimo il diniego del rimborso dell'IVA da parte dell'Amministrazione finanziaria, in dipendenza dell'adozione di un provvedimento di fermo amministrativo delle somme pretese in restituzione, in ragione della pendenza di controversie tra le parti su rettifiche relative ad altre annualità pregresse. Deve ritenersi legittimo il diniego di rimborso IVA da parte dell'Amministrazione finanziaria, in dipendenza dell'adozione di provvedimento di fermo amministrativo delle somme pretese in restituzione, in ragione della pendenza di controversie tra le parti

su rettifiche relative ad altre annualità d'imposta (Cass. n. 9853/2011 e n. 4567/2004).

Presupposto per l'impiego dello strumento in oggetto è l'esistenza di ragioni di credito e non la provata esistenza del credito stesso, per cui è legittimo il suo utilizzo anche in pendenza del giudizio avente ad oggetto l'atto impositivo da cui si origina la ragione di credito vantata dal Fisco (Cass. n. 4505/2012).

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).

Giurisdizione

In tema di processo contabile, la giurisdizione su controversie relative al fermo amministrativo di cui all'art. 69, c. 6, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, spetta al giudice al quale è attribuita la cognizione della controversia sul diritto che da detto fermo è cautelato, giacché sussiste uno stretto collegamento tra siffatta misura cautelare e il diritto per la cui provvisoria tutela essa è concessa (Cass. 22-12-2010 n.25983).

19 maggio 2014

Ignazio Buscema