

FERMO AMMINISTRATIVO

Categoria : RUBRICA LEGALE

Pubblicato da [Avv. Carlo Vitaliano](#) in 4/12/2008

Cos'è - È un atto tramite il quale le amministrazioni o gli enti competenti (si va dall' Agenzia delle entrate all' Inps, dalle Regioni ai Comuni) provvedono, tramite enti esattori, alla riscossione coattiva di crediti insoluti "bloccando" un bene mobile dell'obbligato. Tipicamente l'atto segue il mancato pagamento di una cartella esattoriale entro i termini di legge (60gg), ed interessa beni mobili come l'automobile o la moto. Le cartelle esattoriali, che seguono una determinata procedura di emissione che prevede la cosiddetta "iscrizione a ruolo" del debito, possono riferirsi a tributi o tasse (canone Rai, contributi Inps, bollo auto, Tarsu, Ici, etc.) oppure a multe relative ad infrazioni al codice della strada (che, se non pagate entro 60gg dalla notifica del verbale, vengono iscritte a ruolo come avviene normalmente per le imposte).



Il fermo e’, inoltre, previsto dal codice della strada come sanzione accessoria a determinati tipi di infrazioni, per esempio quelle compiute da minorenni o quelle per le quali e’ previsto il ritiro della carta di circolazione (attenzione! Cosa diversa sono la rimozione ed il blocco dei veicoli con ganasce. Essi vengono eseguiti, come previsto dal Codice della strada, secondo direttive locali nei casi in cui la sosta del veicolo comporti un grave intralcio o pericolo per la circolazione).

La procedura

Viene notificata la cartella esattoriale che deve contenere una precisa dicitura riguardo il provvedimento previsto in caso di mancato pagamento.

Decorsi 60 giorni dalla notifica della cartella, il concessionario puo' disporre il fermo dei beni mobili registrati, del debitore e dei coobbligati, tramite iscrizione del provvedimento nei registri mobiliari (in questo caso il PRA).

La legge prevede che del fermo venga data comunicazione al debitore, ma non vi sono particolari disposizioni riguardo a preavvisi o solleciti da emettersi PRIMA dell'iscrizione (benche' solitamente, come vedremo piu' avanti, gli agenti della riscossione emettano un preventivo "preavviso di fermo" cosi' come raccomandato anche dall'Agenzia delle Entrate con nota 57413/2003).

Tuttavia Equitalia (ex Riscossione spa), la societa' che dall'Ottobre 2006 e' a capo di tutte le agenzie di riscossione (i vari Cerit, Esatri, Gerit, Serit, etc.etc.), ha delineato -con nota 4887 del 5/7/07- una serie di istruzioni al fine di rendere omogenee le modalita' operative dei vari esattori, stabilendo l'invio di solleciti e preavvisi e specificando -come prima regola- che il fermo amministrativo puo' riguardare solo debiti superiori ai 50 euro.

E' bene sapere che si tratta di disposizioni "interne" che, pur se utili da conoscere non sono equiparabili alla legge. Pertanto il loro eventuale mancato rispetto non puo' essere contestato in giudizio come "vizio procedurale".

Direttiva Equitalia:

- debiti da 50 a 500 euro: dopo la cartella esattoriale occorre l'invio di un sollecito di pagamento e di un preavviso di fermo. Il fermo puo' riguardare un solo veicolo;

- debiti da 500 a 2.000 euro: il sollecito di pagamento non e' necessario, ma occorre l'invio del preavviso di fermo, che puo' riguardare un solo veicolo;

- debiti da 2.000 a 10.000 euro: il sollecito di pagamento non e' necessario ma occorre il preavviso di fermo. Il fermo puo' riguardare piu' veicoli (massimo dieci);

- debito superiore a 10.000 euro: normalmente scatta direttamente l'ipoteca sulla casa, ma in assenza di immobili puo' essere applicato il fermo amministrativo a tutto il parco macchine del debitore e dei co-obbligati, preceduto dall'invio del preavviso.

Sia il sollecito di pagamento che il preavviso di fermo devono indicare chiaramente la natura del debito, il numero della cartella di pagamento, la relata di notifica della stessa, l'importo dovuto nonche' l'anno di riferimento (se presente nel ruolo).

Il preavviso di fermo, in particolare, deve contenere un termine per pagare di 20 giorni, decorsi i quali il fermo diventa effettivo.

A questo punto l'unico modo per evitare il fermo e' pagare, e visto che la procedura e' gia' iniziata sono anche dovuti gli interessi di mora e le spese inerenti l'iscrizione del provvedimento. Non sono dovute invece le spese di cancellazione.

Attenzione!

** Per "debito" si intende il debito complessivo, che puo' quindi riguardare piu' cartelle esattoriali (che, a loro volta, possono essere riepilogative).

** Per debiti superiori ai 500 euro, nel caso in cui il fermo non sortisse il suo effetto, potrebbe seguirvi l'iscrizione di un'ipoteca sulla casa, previa notifica di una diffida, fino al doppio dell'importo complessivamente dovuto. Ad essa potrebbe anche seguire il pignoramento, se l'importo complessivo dovuto superasse gli 8.000 euro (fissato a tale cifra dal d.l.203/05 art.3 comma 40). Tale espropriazione, se il debito non superasse il 5% del valore dell'immobile, potrebbe avvenire solo dopo sei mesi dall'iscrizione dell'ipoteca.

Inoltre, al fermo del mezzo puo' seguire il pignoramento dello stesso nel caso in cui si circoli con il mezzo fermato. Cio' come sanzione accessoria al pagamento della multa pecuniaria (vedi sotto).

Se il fermo e' applicato come sanzione accessoria di una multa per infrazione al codice della strada, invece, la procedura si attiva al momento dell'accertamento della violazione, l'obbligato e' nominato custode e tenuto a custodire l'auto in un luogo non sottoposto a pubblico passaggio, mentre il documento di circolazione viene trattenuto e per tutto il periodo del fermo - dall'organo di polizia. Nel caso invece in cui venga sottoposto a fermo un mezzo come la moto o il ciclomotore, la rimozione e la custodia avvengono a cura dell'organo di polizia. In ogni caso tutte le procedure applicabili debbono essere riportate sul verbale (codice della strada, art.214);

La circolazione con mezzi sottoposti a fermo e' vietata e sanzionata, come previsto dall'art.214 comma 8 del codice della strada, col pagamento di una multa variabile da euro 656,25 ad euro 2.628,15 nonche' con la confisca del mezzo;

Se il mezzo e' stato venduto prima dell'iscrizione del fermo (la data dev'essere certa, certificata da un documento), e la vendita risulta iscritta successivamente, l'ACI deve entro 10 gg da tale iscrizione avvisare la competente direzione delle entrate al fine di provvedere alla cancellazione del fermo, con comunicazione sia al concessionario che al contribuente.

Viceversa, se la vendita avviene dopo l'iscrizione del fermo questo non e' cancellabile, e la responsabilita' ricade eventualmente sul soggetto venditore rispetto al contratto concluso col compratore (se quest'ultimo non era stato messo a conoscenza della cosa potra', ovviamente, rivalersi sul venditore con un'azione di rimborso del danno).

Fonte: D.M.503/98 art.5

Cancellazione a seguito di pagamento

In caso di integrale pagamento delle somme dovute e delle spese di notifica, il concessionario entro 20gg deve darne comunicazione alla competente direzione regionale delle entrate, che nei successivi 20 gg deve emettere un provvedimento di revoca del fermo inviandolo al contribuente.

Questi deve poi recarsi al PRA munito di detto provvedimento per farsi cancellare il fermo, corrispondendo le relative spese. - Fonte: D.M.503/98 art.6

Si puo' contestare?

Questa domanda appare piu' semplice di quello che e'. In realta', nonostante sia spesso sbandierata la possibilita' di ottenere con facilita' annullamenti del provvedimento o rimborsi danni, la questione e' molto dibattuta e complessa, e la "giurisprudenza" abbonda, a volte in modo contraddittorio. Il fatto e' che la legge non e' sufficientemente chiara in molti punti, a partire dall'identificazione della natura dell'atto (cautelare, esecutivo, amministrativo - vincolato o discrezionale- od addirittura "misto") fino ad arrivare, di conseguenza, alla determinazione dell'organo competente a gestire i ricorsi. A cio' si aggiunge una discussa carenza normativa, nel senso che manca un chiaro ed adeguato decreto attuativo alla norma che prevede il fermo, ovvero precise ed attendibili disposizioni pratiche riguardo alla procedura. Diciamo discussa perche' il legislatore e' recentemente intervenuto in materia ed ha "sconvolto" quelli che parevano punti fermi stabiliti da varie sentenze, anche piuttosto autorevoli. Cio' di fatto rende ancora piu' incerto l'esito di un ricorso fatto su tali basi (si veda piu' avanti,

"novita"; introdotte dalla legge 248/2005). Molte contestazioni e sentenze riguardano poi la sproporzione che spesso c'è tra l'importo dovuto ed il danno che il provvedimento causa all'obbligato (per esempio il fermo di un'auto che serve per lavorare a causa di un debito di importo piuttosto basso o comunque inferiore al danno causato al debitore). In tutti i casi è determinante, se si pensa ad un ricorso, approfondire la questione a livello giuridico. Spesso può rivelarsi inevitabile e non consigliabile rivolgersi ad un avvocato. La questione viene ripresa, con alcuni riferimenti, in calce alla scheda.

Breve "storia" della sua normativa

È nato con il DPR 602/1973 sotto il titolo "Riscossione Coattiva" (art.50 e art.86). Successivamente, con il DM 503/98 sono state emesse le disposizioni attuative dell'art.86 che prevedevano l'emissione del provvedimento di fermo, a carico dell'amministrazione finanziaria (Direzione delle entrate), solo dopo che risultava evidente l'impossibilità di pignorare il bene. Con il d.lgs.46/99 ed il d.lgs.193/01 è stata modificata la normativa originale riguardo alle competenze -rimandate ai Concessionari- e alle procedure, senza però che venissero apportate modifiche al decreto attuativo. Ecco perché, da allora, si è posta la questione se il DM 503/98 possa considerarsi valido o comunque compatibile con la norma (per molti esso è del tutto inadeguato alle nuove norme e quindi inapplicabile). Molta giurisprudenza sostiene che, non esistendo un regolamento ad-hoc, l'art.86 del dpr 602/73 risulta inapplicabile e ipoteticamente incostituzionale. È recentemente intervenuta, al riguardo, la legge 248/2005 che ha convertito il decreto legge 203/2005. Il fermo è anche regolato, come già detto, dal codice della strada agli art.214 e segg.

Novità introdotte dalla legge 248/2005

Tale legge, riguardante "misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", si occupa del fermo all'articolo 3, stabilendo -tra le altre- queste novità:

- soppressione dal 1/10/2006 del sistema di affidamento in concessione (quindi delle concessionarie) del servizio nazionale di riscossione ed attribuzione dello stesso direttamente all'Agenzia delle entrate, che lo svolgerà tramite la società "Riscossione spa" (ora "Equitalia");
- comma 41: interpretazione dell'art.86 dpr 602/73 nel senso che, fino all'emanazione del decreto attuativo, il fermo può essere eseguito dal concessionario sui veicoli a motore nel rispetto delle disposizioni contenute nel DM 503/98. Ciò, praticamente, "rimette in gioco" il vecchio decreto attuativo, contribuendo ad aumentare la notevole confusione normativa in materia (anche considerando che, secondo alcune interpretazioni, le disposizioni di questo comma entrerebbero in vigore il 1/10/06 e quindi, fino ad allora, gli atti di fermo resterebbero illegittimi).

Ricorsi, motivazioni e organo a cui rivolgersi: riferimenti utili per approfondire

Molta giurisprudenza si e' occupata della questione della natura dell'atto, a cui consegue la diatriba sull'organo competente per i ricorsi nonche' sulle procedure di opposizione fruibili. A tutto cio' sembravano aver messo la parola "fine" due recenti sentenze di Cassazione (n.2053/2006 e 14701/2006) che hanno fissato come organo competente per i ricorsi riguardanti la leicita' del provvedimento il Giudice Ordinario.

La recente legge 248/2006 (che ha convertito il cosiddetto "decreto Bersani"), in vigore dal 12/8/2006, ha invece stabilito che tale competenza e' del giudice tributario, ovvero delle commissioni provinciali tributarie. Una importante sentenza della CASSAZIONE CIVILE (n.14831 del 5/6/2008) ha chiarito in ogni caso (ed a chiusura, si spera, di molte incertezze ed interpretazioni discordanti) che la competenza dipende dalla natura del debito per il quale e' stata emessa la cartella esattoriale e, di conseguenza, il preavviso di fermo. In caso di debiti di natura tributaria (tasse, imposte, tributi vari, etc.) ci si deve rivolgere al giudice tributario, mentre negli altri casi (multe, contributi INPS, etc.) ci si deve rivolgere al giudice ordinario. La sentenza precisa anche che nel caso si sbaglia organo, questo deve inoltrare la pratica all'organo competente, valutando appunto la natura del debito. Nel caso in cui il preavviso di fermo si riferisca ad una pluralita' di debiti vanno presentati ricorsi separati.

Oltre a motivi specifici (atto o procedura viziata, notifiche irregolari, etc.) molti ricorsi hanno riguardato temi piu' generali, come la carenza normativa gia' citata.

Riportiamo, in breve, i riferimenti delle sentenze piu' autorevoli riguardanti queste "carenze":

- La mancanza, o comunque l'inadeguatezza, del decreto attuativo rende illegittimo il provvedimento: in questo senso e' stata pronunciata la sentenza n.392/2004 del Tar della Puglia.

- Lo stesso concetto e' ripreso in un'altra sentenza del Tar del Lazio (n. 3402/2004) confermata dal Consiglio di Stato con ordinanza n.3259 del 13/7/04. Tale sentenza aggiunge anche che e' sospendibile il provvedimento con il quale e' stato disposto il fermo amministrativo, qualora vi sia sproporzione tra l'importo dovuto ed il danno derivante al ricorrente dall'esecuzione del fermo amministrativo impugnato.

Risoluzioni dell'Agenzia delle entrate

In seguito alla suddetta pronuncia del Consiglio di Stato l'agenzia delle entrate (risoluzione n.92/2004) e l'Inps hanno deciso di astenersi dal disporre nuovi fermi in attesa del pronunciamento dell'Avvocatura generale dello Stato.

Successivamente, riferendosi alla legge 248/2005 (articolo 3 comma 41) la stessa agenzia ha emanato una ulteriore risoluzione con la quale ha annullato la precedente (n.2/2006) ridando il via ai provvedimenti e sostenendo -in pratica- che la legge ha colmato il vuoto normativo. Cio' non vuol necessariamente dire che un'opposizione in tal senso non sia piu' possibile, ma essa diventa indubbiamente piu' difficoltosa.

