



**ORDINE DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI
CONTABILI DI MATERA**
Ente Pubblico non economico

LE INDAGINI FINANZIARIE



Elaborato a cura della Commissione di Studio "Contenzioso Tributario" dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Matera.

LE INDAGINI FINANZIARIE

(Evoluzione, caratteristiche, rapporto con gli accertamenti fiscali e difesa del contribuente)

1. Evoluzione normativa

La storia della disciplina delle indagini bancarie in ambito tributario è particolarmente complessa e laboriosa: con la Legge delega del 09/10/1971 n. 825 si prevede, in materia fiscale, l'introduzione di alcune deroghe al segreto bancario che vengono concepite come un'eccezione alla regola.

La prima versione della disciplina è quella contenuta negli artt. 32 comma 1, n. 7 e 35 del D.P.R. 600/73, applicabile solo ai fini delle imposte dirette, mentre ai fini IVA non era ancora prevista la possibilità di derogare al segreto bancario.

La procedura prevedeva:

- un doppio "Filtro", rappresentato dal parere conforme dell'allora ispettore compartimentale e l'autorizzazione del presidente della Commissione Tributaria di primo grado;
- un ambito oggettivo piuttosto ristretto in merito alle informazioni bancarie richiedibili;
- tre casi tassativi legittimanti le deroghe al segreto bancario;
- la possibilità di estendere automaticamente l'indagine ai conti intestati al coniuge non legalmente ed effettivamente separato ed ai figli minori conviventi.

Questa originaria impostazione del Legislatore era sostanzialmente dettata sia dall'esigenza di evitare che il segreto bancario nei confronti del Fisco garantisse ai contribuenti una "Zona franca", consentendo agli stessi l'evasione o la frode fiscale, sia dalla necessità di garantire il pieno rispetto del principio generale di tutela del risparmio costituzionalmente garantito.

Con il D.P.R. n. 463 del 15/07/1982, l'impianto normativo subisce le prime modifiche ed integrazioni: nonostante resti immutato il sistema del doppio "Filtro", viene ampliato l'ambito oggettivo della richiesta, come anche la casistica legittimante l'indagine bancaria; inoltre, per cercare di dare maggiore concretezza e rilevanza a tale strumento di indagine che fino ad allora aveva rivestito un ruolo assai marginale, il Legislatore estende la disciplina delle deroghe al segreto bancario anche in materia di IVA.

Con la L. 30/12/1991 n. 413 (cd. **Finanziaria per il 1992**) si assiste ad una prima svolta poiché all'Amministrazione finanziaria ed alla Guardia di Finanza viene data la facoltà di richiedere – alle Banche ed alle Poste (la denominazione: "Intermediari finanziari" viene più chiaramente definita nel 1998 con l'emanazione del D. Lgs. n. 58 "Riforma Draghi" che ha introdotto il Testo Unico delle disposizioni in materia finanziaria "T.U.F.") – una serie di informazioni sui conti intrattenuti con la clientela *anche in assenza di comportamenti illegittimi*. Si passa così dalla "Cultura del segreto bancario" alla "Cultura della trasparenza finanziaria" sia pure nel rispetto della "riservatezza" e delle "regole", come confermato dalla **sentenza n. 51 del 18 febbraio 1992 della Corte Costituzionale**.

Tredici anni dopo, la L. n. 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005) ha riformulato gli articoli 32 del DPR 29/11/1973 n. 600 (sull'accertamento delle imposte sui redditi) e 51 del DPR 26/10/1972 n. 633 (IVA) al fine di estendere, in termini soggettivi, oggettivi e procedurali, la portata delle indagini finanziarie:

- in tal modo viene sostanzialmente ampliato l'oggetto delle indagini finanziarie prendendo in considerazione non solo i conti intrattenuti ma qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata ivi compresi i servizi prestati;
- viene esteso il novero dei soggetti destinatari delle richieste di informazioni sui rapporti finanziari dei contribuenti (non più solo Banche e Posta ma qualsiasi operatore finanziario);
- si rende applicabile anche agli esercenti arti e professioni la presunzione legale connessa ai prelievi o riscossioni che prima pareva riguardasse solo le imprese;
- vengono ridotti i termini entro i quali i soggetti a cui vengono richieste informazioni debbano fornire le risposte;
- viene modificata la modalità (da cartacea a telematica) di inoltro delle richieste e di invio delle risposte;
- soprattutto l'indagine finanziaria viene considerata uno strumento "Normale" per l'accertamento delle imposte (dirette ed indirette) rendendone l'adozione sempre più diffusa, frequente ed incisiva.

Nei due anni successivi, il Governo approva due ulteriori **Decreti Legge** (il **203/2005** e il **223/2006**) per prevedere **nuovi obblighi di comunicazione all'Anagrafe tributaria** a carico degli operatori finanziari e consentire l'utilizzo dei dati anche da parte degli Organi preposti alla **riscossione** (Equitalia S.p.A.) e della Autorità giudiziaria (o degli Organi di polizia giudiziaria e valutaria da essa delegati) per la ricerca (e acquisizione) della prova (delle fonti di prova) nel corso del **procedimento penale**. Infine, con le "Manovre finanziarie" del 2011:

- per un verso (D.L. **98/2011**), si inseriscono, tra i soggetti destinatari delle richieste relative alle indagini finanziarie, anche le società e gli Istituti di assicurazione e si consente l'acquisizione di informazioni relative alle garanzie prestate dagli intermediari;
- per altro verso (D.L. **138/2011**), si prevede la elaborazione di specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo e, ancora (D.L. **201/2011**), si stabilisce l'obbligo, a carico degli intermediari finanziari, di comunicare periodicamente all'Anagrafe tributaria le "movimentazioni" relative ai rapporti finanziari.

Come si può constatare molti sono gli interventi che si sono susseguiti, in materia negli anni, ma tutto questo è avvenuto in modo frammentario e non sistematico e, considerando che lo strumento dell'indagine finanziaria, anche ai fini dell'accertamento tributario, da "Eccezionale" è divenuto "Normale", sarebbe opportuno operare una revisione complessiva dello specifico impianto normativo.

Fonte: http://www.businessandtax.it/nuove_indagini_finanziarie.htm#_ednref9

2. Definizione dell'attività di indagine finanziaria e possibili cause di innesco

L'indagine finanziaria costituisce **un'autonoma attività istruttoria** che può essere esercitata anche indipendentemente da precedenti attività di controllo come verifiche o ispezioni documentali.

Per l'avvio dell'indagine la norma **non prevede un elemento legittimante**, tuttavia la C.M. 32/E/2006 prevede che il suo innesco non possa però avvenire *ad libitum* da parte degli organi procedenti, richiedendosi invece che sia comunque iniziata un'attività di controllo, anche in funzione selettiva nell'ambito della programmazione dell'attività stessa.

Viene poi evidenziato, nella stessa circolare, che la presenza di cause giustificative, seppure non più tassativamente indicate ex lege – come nei soppressi artt. 35, D.P.R. 600/1973 e 51-bis, D.P.R. 633/1972 – sia tuttavia rinvenibile nelle disposizioni che regolano l'attività di controllo degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate (artt. 31, 31-bis, 37, 38, 39, 40 e 41 D.P.R. 600/1973, ai fini dell'imposizione diretta; artt. 51 co.1, 54, 55 e 65 del D.P.R. 633/1972 ai fini IVA e artt. 23, 24 e 25 del D. Lgs. 446/1997 ai fini IRAP).

Ulteriori motivi di innesco delle indagini in questione sono individuabili nelle ipotesi delineate nella C.M. 30/07/1994 n. 131/E – parte terza – dal punto di vista soggettivo ed oggettivo.

Secondo la prassi amministrativa (C.M. 39/E/1995, Circolare della GDF n. 106900/1998) occorre che:

- vi sia pericolosità fiscale,
- il contribuente non abbia tenuto le scritture contabili o queste siano inattendibili,
- il contribuente abbia utilizzato fatture per operazioni inesistenti,
- il contribuente abbia una capacità di spesa maggiore del valore dei redditi dichiarati.

Inoltre, la procedura è applicabile nei confronti dei seguenti soggetti:

- evasori totali,
- soggetti che esercitano attività di import-export,
- contribuenti non in regola con il responso di congruità dato dagli Studi di Settore
- contribuenti che hanno dichiarato ricavi molto al di sotto di quelli calcolati con i metodi di controllo (cd. "Check list") o in relazione ai quali sono emersi ricavi omessi, alla luce delle risposte fornite ai questionari inviati ai clienti.

Tuttavia nella circolare 1/2008 la GDF sembra aver cambiato idea:

- da un lato si legge che l'avvio dell'indagine "Non è necessariamente subordinato al preventivo avvio di una specifica verifica fiscale...",
- dall'altro, poi, afferma che la richiesta di accesso alla documentazione detenuta dagli intermediari è tendenzialmente inquadrata nell'ambito di una verifica o, al limite, di un controllo.

Fonte: Azienda Facile – Sistema Frizzera - vol. 4 edizione Sole 24 Ore, febbraio 2011

3. Il primo elemento a tutela del contribuente nelle indagini finanziarie: l'autorizzazione preventiva

Il primo elemento a tutela del contribuente, nelle indagini finanziarie, è rappresentato dall'autorizzazione preventiva di cui l'organo procedente (Ufficio o GDF) deve munirsi.

Tale autorizzazione è rilasciata dal:

- direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate
- direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate
- comandante regionale della GDF

Nessuna particolare autorizzazione si ritiene necessaria qualora l'indagine finanziaria sia stata richiesta dalla Commissione Tributaria adita ai sensi dell'art.7 Dlgs 546/92 stante la natura giurisdizionale.

Analizzando quali siano le conseguenze dell'avvio delle citate indagini in assenza di autorizzazione, si ritiene che, seppur l'omessa autorizzazione denoti un vizio del procedimento amministrativo ex art. 3 della L. n. 241/1990, **l'assenza della stessa, da sola, difficilmente porterà ad una declaratoria di nullità dell'atto eventualmente impugnato**; ciò in quanto nel processo tributario, a differenza di quello penale, non vige il principio di inutilizzabilità degli elementi irrualmente acquisiti, come del resto dimostrano anche le seguenti sentenze/ordinanze:

- Cassazione n.16874 del 21/09/2009: *“Le indagini finanziarie possono avvenire solo previo rilascio dell'apposita autorizzazione...ma la mancata esibizione (in sede di contraddittorio o in giudizio) non inficia la legittimità dell'avviso di accertamento”.*
- Ordinanza della Cassazione n.16579 del 02/07/2013: *“L'espletamento delle indagini bancarie risponde a finalità di mero controllo delle dichiarazioni e dei versamenti di imposta e non richiede alcuna motivazione; pertanto la mancata esibizione dell'autorizzazione all'interessato non comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite dall'Ufficio e dalla GDF, potendo l'illegittimità essere dichiarata soltanto nel caso in cui dette movimentazioni siano state acquisite in mancanza dell'autorizzazione e sempre che tale mancanza abbia prodotto un concreto pregiudizio per il contribuente”.*

Fonte: ItaliaOggi – Sette – del 15/09/2014

4. Destinatari della richieste di dati finanziari, fonti e contenuto delle informazioni richieste

La richiesta dei dati finanziari viene avanzata a:

- banche e responsabili delle strutture accentrate,
- Poste Italiane S.p.a.,
- intermediari finanziari,
- imprese di investimento,
- organismi di investimento collettivo,
- società di gestione del risparmio
- società fiduciarie.

Più in generale la norma ricomprende tutte le possibili categorie di operatori finanziari, vale a dire tutti coloro che potenzialmente possono essere in possesso di informazioni relative alle movimentazioni finanziarie riconducibili al contribuente.

L'ufficio dell'Agenzia delle Entrate e la GDF non hanno limiti nell'individuare gli operatori finanziari da interpellare . Nello sceglierli il funzionario procedente può:

- richiedere al contribuente quali sono gli istituti di credito dei quali è o è stato cliente,
- decidere di contattare tutti quelli presenti sul territorio nazionale,
- attingere direttamente dall'Anagrafe tributaria.

La L. n. 311/2014 ha esteso l'ambito oggettivo degli obblighi di rilevazione da parte degli intermediari che sono strumentali all'effettuazione delle risposte alle indagini finanziarie operate degli Uffici. La rilevazione riguarda, a seguito delle modifiche apportate dal D.L. 203/2005, ogni rapporto e qualsiasi operazione effettuata per conto proprio o di terzi, con l'eccezione di quelle tramite bollettino postale fino ad € 1.500,00. In particolare devono essere identificati (anche con il codice fiscale), oltre ai titolari delle operazioni anche i soggetti che si presentano allo sportello a nome o per conto del titolare stesso.

Al fine di indirizzare l'indagine finanziaria, selezionando gli intermediari cui inviare le richieste, la manovra d'estate (art. 37, co. 4, D.L. 223/2006) ha poi previsto l'obbligo per gli intermediari finanziari di comunicare in via telematica al Fisco l'esistenza di rapporti con i contribuenti, nonché la natura degli stessi (senza né importi né movimenti); in pratica è stata istituita una vera e propria banca dati on –line dei rapporti finanziari accessibile all'Amministrazione.

La C.M. 32/E/2006 prevede che l'anagrafe vada usata solo in connessione ad accertamenti finanziari e solo in virtù di un'autorizzazione degli organi gerarchici delle Amministrazioni preposti alla procedura.

La richiesta di informazioni finanziarie riguarda qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi; si fa pertanto riferimento alle operazioni:

- in conto;
- fuori conto, vale a dire quelle che non presuppongono un rapporto continuativo tra cliente ed istituto di credito. Si tratta, ad esempio, del pagamento di una bolletta, dell'acquisto per cassa di titoli o certificati di deposito, del cambio di assegni ricevuti da terzi, della presentazione di effetti al dopo incasso, degli accessi alle cassette di sicurezza....

Nessun obbligo di informazione dell'avvio dell'indagine è posto a capo dell'Ufficio dell'Amministrazione e della GDF ; l'unico elemento a presidio dell'esigenza di conoscibilità dell'indagine da parte del contribuente rimane l'obbligo che l'operatore finanziario ha di dare "Immediata notizia" al cliente dell'avvio a suo nome dell'indagine bancaria (art. 32, co. 1, n. 7 D.P.R. 600/1973).

Quest'obbligo va adempiuto appena ricevuta notifica della richiesta dal parte del Fisco e i modi per effettuare la comunicazione non sono previsti dalla legge, che neppure prevede sanzioni per le banche o intermediari in caso di ritardi o omissioni.

L'opinione dominante è che la mancata comunicazione non infici la validità del successivo accertamento; tutt'al più potrebbe essere contestata all'istituto dal contribuente, su piano civilistico, in tal senso si esprime anche la C.M. 32/E/2006.

Le banche e gli altri operatori finanziari hanno 30 giorni di tempo per rispondere; tale termine decorre dalla data di notifica della richiesta dati.

Su richiesta dell'operatore finanziario il termine può essere prorogato per un periodo di 20 giorni in presenza di giustificati motivi, previa apposita autorizzazione; dal 1° settembre 2006 lo scambio di informazioni avviene mediante sistema telematico.

Fonte: Azienda Facile – Sistema Frizzera - vol. 4 edizione Sole 24 Ore, febbraio 2011

5. Contraddittorio

Entrambi i numeri 2) del primo e secondo comma rispettivamente degli artt. 32 del D.P.R. 600/1973 e 51 del D.P.R. 633/1972 definiscono il potere dell'Ufficio procedente di invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a comparire allo scopo di fornire dati, notizie e – ai soli fini IVA, anche – chiarimenti, rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti relativamente alle indagini finanziarie.

Si tratta di **una mera facoltà** dell'Ufficio (la C.M. 32/E/2006 parla di “Passaggio opportuno”) nell'invitare i contribuenti a comparire per confrontarsi con i verificatori, ma **non di un diritto del contribuente ad ottenere il contraddittorio** (Cassazione Sez. V nn. 11094/1999, 7329/2003, 7267/2003, 3900/2008)

La mancata instaurazione del contraddittorio non degrada la prevista presunzione legale a presunzione semplice, fermo restando, l'onere probatorio contrario in capo al contribuente; si potrà quindi avere un avviso di accertamento basato su indagini finanziarie in cui il contribuente non è stato messo in condizioni di presentare, in contraddittorio, proprie controdeduzioni o, peggio, si potrebbe verificare il caso in **cui un contribuente venga a conoscenza di indagini finanziarie sul suo conto solo al momento della notifica dell'avviso di accertamento** poiché l'intermediario potrebbe aver omesso la comunicazione della richiesta e l'Ufficio potrebbe aver ritenuto non necessario l'invito al contraddittorio.

In tal caso al contribuente rimarrebbero 60 giorni per ricostruire le movimentazioni bancarie, termine alquanto insufficiente se occorre ottenere dalla banca la documentazione sugli estratti conto e comunque l'unico modo per fornire le giustificazioni sarebbe quello di presentare ricorso con tutti gli oneri che lo stesso comporta.

Fonte: Azienda Facile – Sistema Frizzera - vol. 4 edizione Sole 24 Ore, febbraio 2011

6. Rapporto tra indagini finanziarie e accertamento

La documentazione ottenuta sarà analizzata a cura dell'organo procedente al fine di riscontrare direttamente se le movimentazioni, attive e passive, siano o meno coerenti con la contabilità del soggetto sottoposto a controllo, ovvero non sono imponibili o non rilevino per la determinazione del reddito e/o della base imponibile IVA, oppure, con riguardo ai soggetti "Privati" non risultino compatibili con la loro complessiva capacità contributiva.

I versamenti risultanti dai conti bancari, dai conti finanziari e da operazioni "Fuori conto" si presumono come ricavi, compensi o elementi positivi di reddito **da porre a base delle rettifiche e degli accertamenti di tipo analitico, analitico - induttivo, induttivo e sintetico se il contribuente non dimostra che:**

- la determinazione del reddito ne ha tenuto conto,
- i movimenti non hanno rilevanza allo stesso fine.

Considerando la circolare 32/E/2006, che recita: "*...I prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni, intrattenuti o effettuate con gli enti creditizi e intermediari finanziari, in assenza dell'indicazione del beneficiario, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti*" la locuzione "Posti a base" va intesa come il riconoscimento legale dell'attitudine probatoria che tali movimentazioni assumono ai fini dell'efficacia presuntiva. In ogni caso le presunzioni assumono distinta valenza nell'ambito della determinazione della pretesa tributaria a seconda della metodologia e tipologia di accertamento prescelta.

Secondo la stessa circolare, l'abolizione del riferimento a "Singoli elementi" non consente di ritenere che la contestazione dei singoli addebiti possa avvenire per "Masse" o sulla base di un mero "Saldo contabile", al contrario riguarda ogni singolo elemento della movimentazione.

Analogamente i **prelevamenti** nell'ambito di tali rapporti/operazioni e non risultanti dalle scritture contabili, nel caso in cui il soggetto controllato non ne indichi l'effettivo beneficiario, sono considerati ricavi o compensi ed accertati in capo allo stesso soggetto; tuttavia stante il riferimento normativo alle scritture contabili, secondo la C.M. 32/E/2006 tale ultima disposizione troverebbe applicazione solo nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili ma in realtà tale presunzione si applica anche ai contribuenti che, pur non essendo obbligati alla tenuta delle scritture contabili, svolgono un'attività economica o professionale (es. regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile).

La questione è stata poi rimessa alla Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della norma nella parte in cui si estende la presunzione ai professionisti (C. Cost. 6/10/2014 n. 228/2014)

Al fine di comprendere la portata della norma è necessario capire se essa introduca:

- **presunzioni semplici**, lasciate all'apprezzamento del Giudice ed ammesse ai fini dell'accertamento tributario solo se "gravi, precise e concordanti", oppure
- **presunzioni legali** che la legge pone a carico del contribuente, con facoltà o meno di prova contraria a seconda che siano relative o assolute.

Secondo il dettato normativo (art. 32 D.P.R. 600/73) si tratterebbe di **presunzioni legali relative** poiché la locuzione "Posti a base" va intesa come il riconoscimento legale dell'attitudine probatoria che tali movimentazioni assumono ai fini dell'efficacia presuntiva che l'organo procedente intende utilizzare per assolvere il proprio onere dimostrativo. I dati e gli elementi finanziari vengono assunti come fiscalmente rilevanti con la conseguenza che l'Amministrazione finanziaria può procedere a rettifica/accertamento sulla base dei dati acquisiti, ferma restando la prova contraria da parte del contribuente.

Anche secondo consolidata giurisprudenza (Cassaz. n. 2907 del 10/02/2010, Cassaz. n. 2752 del 05/02/2009) si tratterebbe di **presunzioni legali relative**, cioè dispensano da qualunque prova coloro in favore dei quali esse sono stabilite, ne deriva che l'onere della prova contraria spetta al contribuente, il quale non può limitarsi a mere asserzioni, ma deve dimostrare che i dati assunti a base dell'accertamento non rilevano o non sono conferenti a tal fine.

Ai fini dell'accertamento del reddito, non sempre i costi relativi ai maggiori ricavi/compensi risultanti dalle indagini possono rilevare; occorre distinguere in funzione del tipo di accertamento:

- **accertamento analitico o analitico induttivo**: possono essere dedotti solo i costi di cui si abbia prova, in quanto non sempre a ricavi occulti corrispondono costi occulti, mentre a ricavi occulti possono accompagnarsi costi dichiarati in misura maggiore del reale (Cass. N. 19003 del 28/09/2005)
- **accertamento induttivo**: va considerata l'incidenza percentuale dei costi presunti relativi ai maggiori ricavi/compensi accertati, che pertanto vanno dedotti (C. Costituz. n. 225 del 08/06/2005)
- **accertamento IVA**: l'incidenza percentuale dei costi non va considerata in quanto la base imponibile è costituita dall'insieme dei soli corrispettivi dovuti al cedente o prestatore (Cassaz. n. 7973 del 13/06/2001).

Fonte: Azienda Facile – Sistema Frizzera - vol. 4 edizione Sole 24 Ore, febbraio 2011

7. Strumenti a tutela del contribuente nelle indagini finanziarie.

Se è possibile provare con relativa facilità eventuali "Giroconti" o introiti da cessioni di beni personali o da indennizzi assicurativi, non sarà facile dimostrare le causali di movimentazioni finanziarie avvenute per contanti e, per di più, eventuali dichiarazioni o attestazioni scritte rilasciate da terzi (indicati ad esempio come beneficiari di somme prelevate in contanti) **non hanno valore probatorio di una testimonianza**, pertanto in un eventuale giudizio costituirebbero solo elementi indiziari, liberamente apprezzabili dal giudice.

Per contrastare le presunzioni legali relative, la migliore prova è quella documentale. Da evidenziare come: *"nel processo tributario, nel caso in cui l'accertamento effettuato dall'ufficio finanziario si fondi su verifiche di conti correnti bancari, è onere del contribuente, a carico del quale si determina una inversione dell'onere della prova, dimostrare che gli elementi desumibili dalla movimentazione bancaria non siano riferibili ad operazioni imponibili, mentre l'onere probatorio dell'Amministrazione è soddisfatto per legge, attraverso i dati e gli elementi risultanti dai conti predetti"* (Cassaz. n. 7813 del 31/03/2010).

Si ritiene, peraltro, che possa esser valorizzata dagli uffici (in contraddittorio) o dal giudice (in sede di giudizio) tutta una serie di comportamenti che porti a ritenere inattendibili le presunzioni legali, come ad esempio **prelievi di importo ridotto**, (considerando anche le tabelle ISTAT di riferimento, nonché i modelli dichiarativi presentati dal contribuente, ad esempio: fino ad € 300,00 o € 500,00), anche perché a distanza di qualche anno non è facile ricostruire operazioni modeste; **oppure prelievi a cadenza regolare** (es. settimanali) giustificati magari dalle ordinarie esigenze di mantenimento del nucleo familiare; oppure ancora prelievi a favore di un figlio che frequenta l'università in un'altra città.

In conclusione, nell'ambito delle indagini finanziarie, il contribuente deve dimostrare che ha tenuto conto delle operazioni intercorse con gli intermediari finanziari nella determinazione del reddito o che le stesse operazioni non potevano avere rilevanza ai fini del reddito.

La sentenza della Cassazione n. 4423/03 ha in parte temperato i rigori di alcune delle ultime pronunce in materia di accertamenti bancari poiché in caso di utilizzo di dati bancari di terzi a carico del contribuente, **il Fisco deve provare, anche in via presuntiva che i dati sono in realtà riferibili al contribuente**, con particolare riguardo alle deleghe conferite ai familiari/parenti per l'effettuazione di operazioni sul c/c o sul libretto; inoltre dovrà essere consentito alla parte, di difendersi anche con dichiarazioni rese dal terzo, rilasciate al contribuente o al suo difensore.

Gli accertamenti bancari sono disciplinati dall'art. 32, D.P.R. 600/73, che, al punto 2 stabilisce che i dati contenuti nei conti sono posti a base degli accertamenti "se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito". Il riferimento al contribuente implicitamente richiede che vi sia un collegamento, apprezzabile in punto di diritto, tra il contenuto dei conti esaminati ed il soggetto sul quale ricadono gli effetti della verifica, per questo motivo i rapporti bancari devono essere intestati alla parte o comunque nella sua disponibilità (C.M. 116/96).

L'ammissibilità di dichiarazioni extraprocessuali deve ritenersi pacifica in giurisprudenza, grazie all'apertura iniziale avutasi con la sentenza n. 18/00 della Corte Costituzionale, alla quale sono seguite importanti pronunce della Cassazione.

Relativamente all'autorizzazione preventiva è opportuno specificare, inoltre, quanto segue:

A) All'art. 52, secondo comma, D.P.R. 26-10-1972 n. 633 e successive modifiche ed interpretazioni, è **aggiunto**, alla fine, il seguente periodo: "La suddetta **autorizzazione è autonomamente impugnabile** davanti alle Commissioni tributarie".

B) All'art. 52, terzo comma, D.P.R. 26-10-1972 n. 633, come modificato dall'art. 18, secondo comma, lett. h), L. 30-12-1991 n. 413, è **aggiunto**, alla fine il seguente periodo: "La suddetta **autorizzazione è autonomamente impugnabile** davanti alle Commissioni tributarie".

C) L'art. 33, **ultimo comma, primo periodo**, del D.P.R. 29-09-1973 n. 600, come modificato dall'art. 18, primo comma, lett. g), della Legge 30-12-1991 n. 413, è **sostituito** dal seguente: "Gli accessi presso le aziende e istituti di credito e l'Amministrazione postale debbono essere eseguiti, previa autorizzazione, **autonomamente impugnabile davanti alle Commissioni tributarie**, dell'ispettore compartimentale delle imposte dirette ovvero, per la Guardia di Finanza, del comandante di zona, da funzionari dell'Amministrazione finanziaria con qualifica non inferiore a quella di funzionario tributario e da ufficiali della Guardia di Finanza di grado non inferiore a capitano; le ispezioni e le rilevazioni devono essere eseguite alla presenza del responsabile della sede o dell'Ufficio presso cui avvengono o di un suo delegato e di esse è data immediata comunicazione, a cura del predetto responsabile, al soggetto interessato, **che ha diritto di assistere alle operazioni di verifica, anche tramite un suo delegato**".

D) Dopo l'art. 35 e 35-bis del Decreto legislativo n. 546 del 31/12/1992 è aggiunto il seguente art. **35-ter** “**Ricorsi avverso le autorizzazioni**”: “Il contribuente può proporre ricorso avverso le **autorizzazioni** di cui all'art. 52, secondo e terzo comma, D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 e successive modificazioni, ed all'art. 33, ultimo comma, D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 e successive modificazioni, entro il termine **perentorio di trenta giorni** dalle relative comunicazioni o notificazioni.

I ricorsi di cui al primo comma devono essere notificati, anche tramite il servizio postale, alle parti interessate, le quali possono, entro venti giorni dalla notifica, depositare memorie e documenti difensivi.

La Guardia di Finanza è sempre rappresentata in giudizio dall'Avvocatura distrettuale dello Stato competente per territorio.

Il Presidente, decorso il termine di cui al secondo comma, fissa con decreto la trattazione del ricorso per la prima camera di consiglio utile, disponendo che ne sia data comunicazione alle parti, costituite, almeno dieci giorni liberi prima. La Commissione decide con sentenza.

In caso di eccezionale urgenza o di pericolo nel ritardo, il Presidente, ricevuto il ricorso, provvede con decreto motivato. Contro il decreto è ammesso reclamo al collegio entro trenta giorni. Il collegio, sentite le parti, costituite, in camera di consiglio, provvede con **sentenza**.

La Commissione può disporre la sospensione dell'atto impugnato, ai sensi dell'art. 47.

La sentenza è **inappellabile** ed il ricorso per Cassazione può essere proposto solo per i motivi di cui ai numeri 1 - 2 - 3 - 4 dell'art. 360, primo comma, del codice di procedura civile”.

Fonte: “Il Giusto Processo Tributario”, edizioni Congedo - Milano, febbraio 2008 - a cura di Maurizio Villani, Avvocato Tributarista in Lecce.

Nel caso in cui le indagini finanziarie portino all'emissione di un accertamento esecutivo è opportuno esaminare brevemente la seguente giurisprudenza a favore del contribuente:

Equitalia non può ipotecare i beni, se non invia entro cinque giorni la notifica di intimazione di pagamento. Nel caso in cui ciò non accada, infatti, si violerebbe il principio del contraddittorio tra amministrazione e contribuente.

A chiarire il fatto che **Equitalia** non possa ipotecare senza prima avvertire è stata la **Corte di Cassazione**, con la sentenza n. 25561 del 3 dicembre 2014, che – nell'ottica di incentivare il dialogo tra il Fisco ed i contribuenti (spesso mal informati) – ha accolto il ricorso di una signora romana che si era vista iscrivere ipoteca nonostante **Equitalia** non le avesse inviato alcuna notifica.

Le istituzioni hanno dato ragione alla signora considerato che **“l'iscrizione di ipoteca non preceduta dalla comunicazione al contribuente è nulla, in ragione della violazione dell'obbligo che incombe all'amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale mediante la preventiva comunicazione al contribuente della prevista adozione di un atto o un provvedimento che abbia la capacità di incidere negativamente, determinandone una lesione, sui diritti e sugli interessi del contribuente medesimo”**.

Dunque le **Sezioni Unite** – la sezione più autorevole della Corte suprema di Cassazione – hanno dichiarato, in difesa dei contribuenti, che **Equitalia**, prima di poter iscrivere qualsiasi ipoteca sui beni immobili dell'interessato, deve comunicargli le sue intenzioni, concedendogli un tempo minimo di 30 giorni, perché quest'ultimo possa esercitare il suo diritto di difesa. Diventa pertanto obbligatorio per l'Ente di riscossione instaurate il preventivo contraddittorio endoprocedimentale, a pena di nullità, prima di adottare qualsiasi provvedimento ai danni del contribuente.

Ricordiamo infine che esiste il **divieto di espropriazione**, in vigore dal 22/06/2013, (*d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 98*) dell'abitazione principale in presenza di quattro condizioni:

1. se è l'unico immobile posseduto dal debitore;
2. se l'immobile ha destinazione catastale abitativa;

3. se non si tratta di una casa di lusso, ovviamente non deve appartenere nemmeno alle categorie A8 o A9, rispettivamente ville e castelli;
4. ed infine se il debitore ha la sua residenza anagrafica nell'unità di cui si parla.

Allo stesso tempo però ciò non esclude che l'abitazione principale sia ipotecabile in presenza di un debito superiore a 20.000 euro.

FONTE: <http://www.direttanews.it/2015/03/16/equititalia-quanto-ipototeca-va-ko/>

8. Sintesi della procedura.

1. Richiesta dell'autorizzazione preventiva da parte degli Uffici dell'AE o della GDF al Direttore Centrale dell'accertamento dell'AE o al Direttore regionale della stessa o al Comandante regionale (le richieste e le relative risposte, anche se negative devono essere effettuate esclusivamente in via telematica, mediante sistema di posta elettronica certificata come da Provv. AE 22/12/2005 e 12/11/2007);
2. l'ente creditizio, assicurativo e finanziario a cui giunge la richiesta deve:
 - a. dare immediata comunicazione informativa con qualsiasi mezzo idoneo (telefono, fax, posta ordinaria, posta elettronica...) al contribuente titolare dei rapporti oggetto dell'indagine;
 - b. fornire la risposta contenente i dati richiesti entro un termine fissato dall'Ufficio (non inferiore a 30 giorni dalla data di ricevimento della richiesta stessa e prorogabile – dai soggetti che rilasciano la preventiva autorizzazione - per un periodo di 20 giorni sui istanza dell'operatore finanziario e per giustificati motivi);

3. eseguita l'indagine finanziaria il contribuente può essere convocato presso l'Ufficio per fornire informazioni sui dati, documenti e notizie relativi ai suddetti rapporti. L'invito a comparire deve indicare il motivo della relativa richiesta al fine di consentire al contribuente sottoposto a controllo di poter essere adeguatamente informato dell'attività istruttoria che l'ufficio sta ponendo in essere. Tale convocazione è opportuna ma non obbligatoria secondo autorevole giurisprudenza;
4. se il contribuente è un privato, la documentazione è utilizzata per verificarne la compatibilità con la sua complessiva capacità contributiva;
5. se invece il contribuente è un'impresa individuale, collettiva o un professionista o artista e non prova che dei dati acquisiti ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito, ovvero che non hanno rilevanza, essi sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti come presunzioni.

Fonte: Memento Fiscale IPSOA – edizione 2015

9. Confronto tra vecchia e nuova normativa

LE MODIFICHE IN MATERIA DI POTERI DEGLI UFFICI	
SINO AL 31/12/2004, OVVERO PRIMA DELLA L. N. 311/2004 (FINANZIARIA PER IL 2005)	DAL 01/01/2005, OVVERO CON L'ENTRATA IN VIGORE DELLA L. N. 311/2004 (FINANZIARIA PER IL 2005)
<i>Indagini bancarie</i>	<i>Indagini finanziarie</i>
<i>Movimento su conto</i>	<i>Operazione (anche extra conto)</i>
<i>Banche e Poste S.p.a.</i>	<i>Operatori finanziari</i>
<i>Cliente</i>	<i>Cliente e soggetti collegati</i>
<i>Carta</i>	<i>Telematica</i>
<i>Ricavi</i>	<i>Ricavi e compensi</i>

OGGETTO DELLA RICHIESTA DI INFORMAZIONI	
PRIMA DELLA FINANZIARIA 2005	DOPO LA FINANZIARIA 2005
<p><i>Copia dei conti intrattenuti con il contribuente con la specificazione di tutti i rapporti inerenti o connessi a tali conti, comprese le garanzie prestate da terzi.</i></p> <p><i>Ulteriori dati, notizie e documenti di carattere specifico relativi agli stessi conti possono essere richiesti con l'invio alle aziende ed istituti di credito e all'Amministrazione postale di questionari redatti su modello conforme a quello approvato con decreto del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro del Tesoro.</i></p>	<p><i>Dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi.</i></p> <p><i>I dati e le notizie sono forniti in modalità strutturata, cioè ogni informazione relativa ai rapporti ed alle operazioni è codificata in apposite tabelle.</i></p>

DESTINATARI DELLA RICHIESTA DI INFORMAZIONI

PRIMA DELLA FINANZIARIA 2005

1. Aziende e Istituti di Credito per quanto riguarda i rapporti con i clienti
2. Amministrazione Postale per quanto attiene ai dati relativi ai servizi dei conti correnti postali, ai libretti di deposito ed ai buoni fruttiferi postali.

La richiesta deve essere indirizzata al responsabile della sede o dell'ufficio destinatario che ne dà notizia immediata al soggetto interessato; la relativa risposta deve essere inviata al titolare dell'ufficio procedente.

DOPO LA FINANZIARIA 2005

1. Banche,
2. Poste Italiane S.p.a.,
3. intermediari finanziari,
4. imprese di investimento,
5. organismi di investimento collettivo del risparmio,
6. società di gestione del risparmio
7. società fiduciarie (tabella allegata al Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 22/12/2005).

La richiesta deve essere indirizzata al responsabile della struttura accentrata, ovvero al responsabile della sede o dell'ufficio destinatario che ne dà notizia immediata al soggetto interessato; la relativa risposta deve essere inviata al titolare dell'ufficio procedente.

MODALITA' DI INOLTRO DELLE RICHIESTE E DELLE RISPOSTE

PRIMA DELLA FINANZIARIA 2005	DOPO LA FINANZIARIA 2005
<ol style="list-style-type: none">1. Non erano previste particolari modalità e venivano utilizzati questionari cartacei inviati a mezzo posta.2. Il termine fissato dall'Ufficio per la risposta non poteva essere inferiore a 60 giorni, con possibilità di proroga per un ulteriore periodo di 30 giorni.	<ol style="list-style-type: none">1. Le richieste, nonché le relative risposte (anche se negative) devono essere effettuate esclusivamente in via telematica.2. Il termine fissato dall'Ufficio per la risposta non può essere inferiore a 30 giorni, con possibilità di proroga per un ulteriore periodo di 20 giorni.
<p>I pilastri della comunicazione telematica:</p> <ul style="list-style-type: none">• la Posta Elettronica Certificata,• la firma digitale,• l'informazione strutturata (XML).	

MODALITA' DI INOLTRO DELLE RISPOSTE

PRIMA DELLA FINANZIARIA 2005	DOPO LA FINANZIARIA 2005
<ol style="list-style-type: none">1. Le risposte venivano fornite su mezzo cartaceo.2. Non c'erano regole per le risposte (le banche producevano solo la copia della documentazione).3. Venivano forniti solo i movimenti relativi al soggetto indagato mentre i movimenti relativi ai soggetti collegati venivano comunicati solo dopo l'invio dei questionari.	<ol style="list-style-type: none">1. Le risposte vengono fornite telematicamente.2. Le risposte vengono fornite secondo regole specifiche (tabelle e file XML).3. Vengono fornite le operazioni relative a tutti i soggetti intervenuti sia in nome proprio che in nome e per conto di altri.

L'ARCHIVIO DEI RAPPORTI FINANZIARI

LA PORTATA EFFETTIVA DELL'INNOVAZIONE

La costituzione dell'Archivio dei rapporti finanziari consente un sostanziale snellimento della procedura per le indagini finanziarie, permettendo di inoltrare le richieste ai soli operatori dai quali si attende una risposta positiva ed informazioni utili al controllo fiscale.

Conseguentemente essa garantisce:

- un sensibile incremento del ricorso al particolare strumento istruttorio, assai efficace per il contrasto all'evasione fiscale;*
- una rilevantissima diminuzione delle richieste di informazioni al sistema dell'intermediazione finanziaria (ed i correlati costi a carico del sistema medesimo)*

Fonte: Seminario di formazione, *LE INDAGINI FINANZIARIE*, Milano, 1 luglio 2008

LA NUOVA DISCIPLINA DELLE INDAGINI FINANZIARIE

A cura del dott. VINCENZO ERRICO Dirigente Ufficio Ricerca dati e notizie Direzione Centrale Accertamento Agenzia delle Entrate