

**COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate**



MANUALE OPERATIVO IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALLE FRODI FISCALI

VOLUME II

PARTE III: Esecuzione delle verifiche e dei controlli

**PARTE IV: Valorizzazione delle informazioni acquisite nell'ambito delle
attività investigative, di vigilanza e di controllo dei flussi finanziari**

Circolare n. 1/2018



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate

N. 357600/2017

Roma, 27 novembre 2017

CIRCOLARE N. 1/2018

**MANUALE OPERATIVO IN MATERIA DI
CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALLE FRODI
FISCALI**

VOLUME II



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate

MANUALE OPERATIVO IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALLE FRODI FISCALI

VOLUME II

PARTE III: Esecuzione delle verifiche e dei controlli

**PARTE IV: Valorizzazione delle informazioni acquisite nell'ambito delle attività
investigative, di vigilanza e di controllo dei flussi finanziari**

Circolare n. 1/2018
(aggiornata al 1° dicembre 2017)



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate

MANUALE OPERATIVO IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALLE FRODI FISCALI

INDICE

VOLUME II

**PARTE III
ESECUZIONE
DELLE VERIFICHE E DEI CONTROLLI**

**CAPITOLO 1
LA PREPARAZIONE DELLA VERIFICA**

- | | |
|--|----------|
| 1. Funzione della preparazione. | 3 |
| 2. Gli adempimenti procedurali per la preparazione. | 3 |
| 3. Il piano di verifica. | 7 |
| 4. Il foglio di servizio e l'ordine d'accesso. | 9 |

**CAPITOLO 2
POTERI ESERCITABILI**

- | | |
|---|-----------|
| 1. Introduzione. | 11 |
| 2. I poteri in materia di imposte dirette e sul valore aggiunto. | 12 |
| <i>a. Profili generali.</i> | 12 |

b.	<i>L'accesso.</i>	12
(1)	<i>L'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali o agricole.</i>	13
(2)	<i>L'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività professionali.</i>	14
(3)	<i>L'accesso nei locali adibiti sia all'esercizio di attività economiche, agricole o professionali, sia ad abitazione.</i>	14
(4)	<i>L'accesso in luoghi diversi da quelli in precedenza menzionati.</i>	16
(5)	<i>L'accesso presso Organi e Amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici, società ed enti di assicurazione, società ed enti che effettuano istituzionalmente riscossioni e pagamenti per conto terzi ovvero attività di gestione ed intermediazione finanziaria, anche in forma fiduciaria.</i>	19
c.	<i>La ricerca.</i>	20
(1)	<i>L'esibizione e la consegna della documentazione da parte del contribuente ispezionato.</i>	20
(2)	<i>L'attività di ricerca in fase di accesso.</i>	23
(3)	<i>Le perquisizioni personali e l'apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili e ripostigli.</i>	24
(4)	<i>L'acquisizione di documenti per i quali è opposto il segreto professionale.</i>	24
(5)	<i>La ricerca e l'estrazione di documenti informatici nel corso dell'accesso.</i>	27
d.	<i>L'ispezione documentale.</i>	35
e.	<i>Le verificazioni e le altre rilevazioni.</i>	35
f.	<i>Invio di questionari e richieste al contribuente.</i>	36
3.	I poteri previsti dalle altre leggi d'imposta.	42
a.	<i>Imposta Regionale sulle Attività Produttive.</i>	42
b.	<i>Imposta di registro.</i>	42
c.	<i>Imposta sulle successioni e donazioni.</i>	43
d.	<i>Imposte ipotecaria e catastale.</i>	44
e.	<i>Imposta di bollo e tassa sulla concessione governativa.</i>	45
f.	<i>Imposta sugli intrattenimenti.</i>	45
g.	<i>Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi.</i>	45
h.	<i>Tributi locali.</i>	45
4.	Irregolarità nell'esercizio dei poteri ispettivi e possibili conseguenze.	46

CAPITOLO 3

AVVIO, ESECUZIONE E CONCLUSIONE DELLA VERIFICA

1.	L'avvio della verifica.	49
a.	<i>Il luogo di esecuzione della verifica.</i>	49
b.	<i>I periodi d'imposta da sottoporre a verifica e i termini di decadenza dell'azione di accertamento.</i>	50
c.	<i>Adempimenti procedurali per l'avvio della verifica.</i>	54
(1)	<i>Le garanzie del contribuente.</i>	54

(a)	<i>L'effettuazione di accessi sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo e la connessa informativa al contribuente.</i>	55
(b)	<i>L'esecuzione dell'accesso nell'orario di esercizio dell'attività e con modalità tali da arrecare la minore turbativa possibile all'attività del contribuente.</i>	56
(c)	<i>L'informativa al contribuente circa le ragioni che giustificano l'attività ispettiva e l'oggetto di quest'ultima.</i>	56
(d)	<i>Le altre informazioni circa i diritti e gli obblighi del contribuente.</i>	59
(2)	<i>Le operazioni ispettive da intraprendere.</i>	60
(a)	<i>Modalità esecutive dell'accesso.</i>	60
(b)	<i>La ricerca e le altre operazioni di natura coercitiva.</i>	64
(c)	<i>L'acquisizione della documentazione e l'adozione delle relative cautele.</i>	65
(d)	<i>Le cautele nell'esame dei dati informatici.</i>	66
(e)	<i>L'effettuazione di verificazioni e di altre rilevazioni.</i>	67
2.	L'aggiornamento del piano di verifica.	68
3.	Il processo verbale di verifica.	69
4.	Il contraddittorio con il contribuente.	74
5.	La sospensione delle operazioni di verifica.	77
6.	La permanenza presso la sede del contribuente e la durata della verifica.	77
7.	Il controllo contabile.	79
a.	<i>Profili generali.</i>	79
b.	<i>I principali aspetti da sottoporre a controllo.</i>	80
8.	Il controllo sostanziale.	81
a.	<i>Il riscontro materiale.</i>	82
b.	<i>Il riscontro di coerenza.</i>	82
(1)	<i>Il riscontro di coerenza interna.</i>	82
(2)	<i>Il riscontro di coerenza esterna.</i>	83
c.	<i>Il riscontro indiretto-presuntivo.</i>	83
d.	<i>Il riscontro analitico-normativo.</i>	84
e.	<i>Il riscontro relativo agli obblighi di effettuazione e versamento di ritenute e di liquidazione e versamento delle imposte.</i>	85
9.	Il coordinamento tecnico-operativo con l'Agenzia delle Entrate.	85
10.	La conclusione della verifica.	88
a.	<i>Il processo verbale di constatazione.</i>	88
(1)	<i>Natura giuridica ed efficacia probatoria.</i>	89
(2)	<i>La sottoscrizione del contribuente.</i>	90
(3)	<i>Il rilascio al contribuente.</i>	91
(4)	<i>Contenuti di carattere generale.</i>	92
(5)	<i>La motivazione dei rilievi formulati.</i>	94
(6)	<i>Le osservazioni del contribuente dopo il rilascio del processo verbale di constatazione.</i>	95
b.	<i>Il "ritorno" presso la sede del contribuente dopo la conclusione della verifica.</i>	97
c.	<i>La condivisione delle più significative esperienze di servizio.</i>	98
11.	Le misure cautelari amministrative.	100

12. Adempimenti statistici.	103
a. <i>L'applicativo MUV Web.</i>	103
b. <i>Il sistema ARES.</i>	105
c. <i>Il S,i.Rend..</i>	105
d. <i>Il sistema "PiGrecoWeb".</i>	106
13. La stima dell'imposta evasa.	106

CAPITOLO 4 PREPARAZIONE, ESECUZIONE E CONCLUSIONE DEI CONTROLLI

1. Introduzione e definizioni.	109
2. Casi particolari di ricorso al modulo del controllo.	110
a. <i>Evasori totali.</i>	110
b. <i>Interventi in materia di sommerso da lavoro. Rinvio.</i>	110
c. <i>Percipienti di erogazioni e provvidenze pubbliche.</i>	110
3. Preparazione e autorizzazione.	111
4. Avvio ed esecuzione.	112
5. Conclusione.	114
6. Adempimenti statistici.	114

CAPITOLO 5 IMPLICAZIONI PENALI DELLE VERIFICHE E DEI CONTROLLI FISCALI

1. Le relazioni tra procedimento penale, processo tributario e accertamento.	117
a. <i>Introduzione.</i>	117
b. <i>Gli effetti del giudicato penale sul procedimento di accertamento.</i>	120
c. <i>Gli effetti del giudicato penale sul processo tributario.</i>	120
d. <i>Considerazioni conclusive.</i>	122
2. L'emersione di indizi di reato nel corso delle attività ispettive: l'art. 220 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.	122
3. Gli atti di rilevanza penale da compilare.	124

CAPITOLO 6 LA TUTELA DEL CONTRIBUENTE

1. Lo Statuto dei diritti del contribuente: rinvio.	129
2. L'interessamento del Garante del contribuente.	131
a. <i>Le funzioni del Garante del contribuente.</i>	131

b.	<i>Le potestà del Garante del contribuente nei riguardi dell'attività ispettiva fiscale.</i>	133
c.	<i>Gli adempimenti dei Reparti in caso di richiesta del Garante del contribuente.</i>	133
3.	La tutela della privacy.	135
a.	<i>Aspetti generali.</i>	135
b.	<i>I diritti dell'interessato.</i>	136
c.	<i>Il trattamento dei dati.</i>	137
d.	<i>Pacchetto di protezione dati dell'Unione europea.</i>	137
e.	<i>Il trattamento dei dati nell'attività di verifica.</i>	138
4.	Il diritto di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli.	141
a.	<i>Profili normativi di carattere generale.</i>	141
b.	<i>L'esercizio del diritto d'accesso nei procedimenti tributari.</i>	144
c.	<i>Disposizioni operative.</i>	146
(1)	<i>Adempimenti preliminari.</i>	146
(2)	<i>Comunicazioni all'Agenzia delle Entrate e all'istante.</i>	148
(3)	<i>Comunicazioni effettuate direttamente all'istante.</i>	149
(4)	<i>Autorità competente e responsabile del procedimento.</i>	151
(5)	<i>Adempimenti per le operazioni di accesso.</i>	151
(6)	<i>Accesso per via telematica.</i>	152
d.	<i>Gestione del contenzioso.</i>	152
(1)	<i>Disposizioni di carattere generale per i ricorsi giurisdizionali e amministrativi.</i>	152
(2)	<i>Disposizioni riguardanti il ricorso alla Commissione per l'accesso.</i>	153
(3)	<i>Disposizioni riguardanti la proposizione o la resistenza in appello.</i>	154
(4)	<i>Monitoraggio degli sviluppi giurisprudenziali per orientamento dei Reparti.</i>	154
5.	Regole di condotta dei militari durante le verifiche ed i controlli.	154
a.	<i>Principi e canoni di carattere generale.</i>	154
b.	<i>Il piano di prevenzione della corruzione della Guardia di Finanza.</i>	155
c.	<i>Il codice deontologico per i militari della Guardia di Finanza.</i>	156
d.	<i>Direttive di condotta nel corso delle operazioni ispettive.</i>	157
6.	Il riesame degli atti della verifica.	159
a.	<i>Cenni sull'autotutela in ambito tributario.</i>	159
b.	<i>L'integrazione e la correzione degli atti della verifica.</i>	160
c.	<i>Rilevazione statistica nei casi di integrazione e correzione degli atti della verifica.</i>	162

PARTE IV
VALORIZZAZIONE DELLE INFORMAZIONI ACQUISITE
NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ INVESTIGATIVE, DI VIGILANZA E
DI CONTROLLO DEI FLUSSI FINANZIARI

CAPITOLO 1
L'UTILIZZO AI FINI FISCALI DI DATI ED ELEMENTI ACQUISITI NEL CORSO DI
INDAGINI DI POLIZIA GIUDIZIARIA

1. L'utilizzo di elementi probatori di provenienza penale. Inquadramento normativo.	165
2. La funzione dell'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.	166
3. L'utilizzabilità soggettiva dei dati ed elementi di provenienza penale.	168
4. L'utilizzabilità fiscale di specifici elementi probatori acquisiti in attività di polizia giudiziaria.	168
<i>a. Introduzione.</i>	168
<i>b. I documenti.</i>	170
<i>c. Le dichiarazioni e le testimonianze.</i>	171
<i>d. I dati bancari e finanziari.</i>	173
<i>e. Le intercettazioni.</i>	174
<i>f. Altri elementi e dati acquisiti nel corso delle indagini.</i>	175
(1) <i>Perizia e consulenza tecnica.</i>	176
(2) <i>Rogatoria internazionale.</i>	176

CAPITOLO 2
L'UTILIZZO DEGLI ELEMENTI ACQUISITI NELL'ATTIVITÀ ANTIRICICLAGGIO E
DELLE INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ALTRE ISTITUZIONI/FORZE DI POLIZIA

1. Introduzione.	179
2. L'utilizzo fiscale dei dati e degli elementi derivanti dall'attività antiriciclaggio.	179
<i>a. Profili generali.</i>	179
<i>b. Le segnalazioni per operazioni sospette.</i>	184
<i>c. Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio.</i>	185
<i>d. I controlli in tema di movimentazione transfrontaliera di valuta.</i>	187
<i>e. Altri dati ed elementi.</i>	188
3. Le informazioni acquisite ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.	189
<i>a. Inquadramento generale.</i>	189
<i>b. Le modifiche apportate dalla Legge di stabilità per il 2016.</i>	192

CAPITOLO 3
L'UTILIZZO DELLE INFORMAZIONI ACQUISITE NELL'AMBITO DELLA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE

1. La valorizzazione fiscale delle informazioni derivanti dall'attività di cooperazione internazionale.	195
2. L'utilizzo delle informazioni a seguito di cooperazione in materia di imposte dirette e IVA.	196
<i>a. Le informazioni ottenute mediante ricorso alla normativa internazionale.</i>	196
<i>b. Gli elementi acquisiti in forma irrituale.</i>	197
<i>c. Utilizzo delle informazioni in sede processuale penale.</i>	198
3. Le prospettive di utilizzo dei dati derivanti dallo scambio automatico di informazioni.	199
4. Altre forme di cooperazione.	200
<i>a. Le informazioni derivanti da cooperazione internazionale di polizia.</i>	200
<i>b. Le informazioni derivanti da cooperazione di intelligence.</i>	200
<i>c. Le informazioni derivanti da cooperazione giudiziaria.</i>	201

CAPITOLO 4
DISPOSIZIONI SPECIFICHE PER LE VERIFICHE NEI CONFRONTI DI IMPRESE DI MEDIE E
RILEVANTI DIMENSIONI IN CASO DI EMISSIONE DI STRUMENTI
FINANZIARI

1. Introduzione.	203
2. Analisi degli elementi salienti della situazione patrimoniale, finanziaria e reddituale dei soggetti emittenti strumenti finanziari.	203
<i>a. Indicazioni operative: la rilevazione degli indici di pericolosità.</i>	203
(1) <i>Profili generali.</i>	203
(2) <i>Il capitale e il patrimonio.</i>	204
(3) <i>Analisi della situazione patrimoniale.</i>	206
(4) <i>Analisi della situazione finanziaria.</i>	207
(5) <i>Analisi della situazione economica.</i>	208
(6) <i>Ulteriori indici di carattere oggettivo.</i>	208
(7) <i>Avvertenze particolari in caso di emissione di obbligazioni (bond).</i>	209
<i>b. Adempimenti dei verificatori in caso di acquisizione di elementi indicativi di "profili di rischio".</i>	210
3. Indicazioni operative in caso di acquisizione di elementi indicativi di ulteriori ipotesi di illeciti di natura economico – finanziaria.	212

CAPITOLO 5
LE INDAGINI FINANZIARIE NEL CORSO DELL'ATTIVITA' ISPETTIVA: DISCIPLINA GENERALE
E REGOLE PROCEDURALI

1. Disciplina generale e cenni evolutivi.	215
<i>a. Gli strumenti normativi di controllo dei flussi finanziari.</i>	215
<i>b. L'attuale disciplina delle indagini finanziarie.</i>	215
2. Gli organi abilitati e i destinatari delle richieste.	216
<i>a. Gli organi abilitati alla formulazione delle richieste.</i>	216
<i>b. I destinatari delle richieste.</i>	217
3. Le informazioni acquisibili.	218
<i>a. Generalità.</i>	218
<i>b. I rapporti e i servizi.</i>	220
<i>c. Le operazioni.</i>	220
<i>d. Le informazioni escluse dall'obbligo di comunicazione.</i>	221
4. Le regole procedurali.	222
<i>a. Generalità.</i>	222
<i>b. La procedura interna delle indagini finanziarie.</i>	222
<i>c. La richiesta di indagini finanziarie nei confronti di terzi.</i>	223
<i>d. L'autorizzazione alle indagini finanziarie.</i>	225
<i>e. La procedura esterna delle indagini finanziarie.</i>	227
<i>f. L'accesso ai fini della rilevazione diretta dei dati.</i>	229
<i>g. Una procedura residuale: la richiesta al contribuente.</i>	231
<i>h. Le sanzioni in caso di inadempimento da parte dell'intermediario.</i>	231
<i>i. La tutela della riservatezza nelle indagini finanziarie.</i>	232
<i>j. Le indagini finanziarie da e per l'estero.</i>	233
5. L'Archivio dei rapporti finanziari.	235
<i>a. Generalità ed evoluzione normativa.</i>	235
<i>b. Gli operatori obbligati alla comunicazione.</i>	237
<i>c. I dati oggetto di trasmissione.</i>	237
<i>d. La consultazione e l'utilizzo dell'Archivio dei rapporti.</i>	238
6. Analisi di rischio e archivio dei rapporti "rafforzato".	238
7. La procedura telematica ai sensi dell'art. 11-bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.	241

CAPITOLO 6
UTILIZZO E VALENZA DELLE RISULTANZE DELLE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'efficacia probatoria della documentazione relativa ad operazioni finanziarie: profili generali.	243
2. Le presunzioni legali.	244
<i>a. Profili generali.</i>	244

b.	<i>Effetti ai fini delle imposte sui redditi.</i>	245
c.	<i>Effetti ai fini dell'IVA.</i>	247
3.	Il contraddittorio.	248
a.	<i>Generalità.</i>	248
b.	<i>La partecipazione del contribuente.</i>	252
c.	<i>L'inversione dell'onere della prova.</i>	254
(1)	<i>L'esame dei versamenti.</i>	256
(2)	<i>L'esame dei prelevamenti.</i>	258
(3)	<i>I rapporti cointestati o con delega ad operare.</i>	261
(4)	<i>I rapporti ed operazioni intestati a terzi.</i>	262
d.	<i>Il riconoscimento dei costi.</i>	264
4.	L'utilizzazione dei dati finanziari.	266
a.	<i>L'utilizzazione soggettiva delle indagini finanziarie.</i>	266
b.	<i>I settori impositivi di utilizzabilità dei dati acquisiti.</i>	267
5.	Le indagini finanziarie eseguite in ambito extra-tributario.	268
a.	<i>Introduzione.</i>	268
b.	<i>Indagini penali.</i>	269
c.	<i>Indagini nel settore delle accise e dell'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi.</i>	270
d.	<i>Indagini antiriciclaggio.</i>	271
e.	<i>Indagini antimafia.</i>	273
f.	<i>Indagini nelle cause civili di separazione.</i>	274
g.	<i>I soggetti debitori di un'obbligazione alimentare.</i>	275
h.	<i>Le indagini finanziarie richieste dalla Corte dei conti.</i>	276
i.	<i>Modalità atipiche di acquisizione di dati finanziari.</i>	276

PARTE III
ESECUZIONE
DELLE VERIFICHE E DEI CONTROLLI

CAPITOLO 1

LA PREPARAZIONE DELLA VERIFICA

1. Funzione della preparazione.

Prima di avviare qualunque attività ispettiva i Reparti del Corpo devono svolgere un'adeguata attività preparatoria allo scopo di orientare le operazioni di controllo in maniera tempestiva, completa ed efficace sugli aspetti gestionali connotati da maggiori profili di rischio sul piano economico-finanziario.

In particolare, la preparazione dell'intervento deve essere orientata:

- dal punto vista soggettivo, alla più ampia conoscenza del contribuente selezionato, dell'eventuale compagine societaria, delle sue disponibilità patrimoniali e delle caratteristiche e condizioni di esercizio dell'attività svolta;
- dal punto di vista oggettivo, ad un'adeguata conoscenza del settore economico in cui il contribuente opera e del connesso quadro normativo di riferimento;
- in via *generale*, a maturare un fondato convincimento in ordine alle modalità di avvio dell'intervento e agli obiettivi concreti verso cui indirizzare l'attività ispettiva.

A tal fine, è necessario valorizzare tutto il patrimonio informativo in possesso del Reparto derivante tanto dalle indagini già svolte, specialmente quelle di polizia giudiziaria e le attività antiriciclaggio, quanto dall'attività d'*intelligence*, dal controllo economico del territorio e dall'analisi di rischio sviluppata attraverso le banche dati e gli applicativi informatici in uso alla Guardia di Finanza.

E' appena il caso di evidenziare l'importanza dell'attività preparatoria nella prospettiva non solo di garantire la proficuità dell'intervento ispettivo ma anche di ridurne, ove possibile, la durata e, conseguentemente, l'incidenza sullo svolgimento dell'attività e sulle relazioni commerciali o professionali del contribuente.

L'attività di preparazione costituisce specifica responsabilità del Direttore della Verifica, che può eventualmente avvalersi del Capo Pattuglia e, se necessario, anche di altri componenti della pattuglia stessa, sotto la costante azione di indirizzo, coordinamento e supervisione del Comandante del reparto o dell'articolazione da cui il Direttore della Verifica direttamente dipende.

2. Gli adempimenti procedurali per la preparazione.

Si forniscono di seguito alcune indicazioni di dettaglio relativamente agli adempimenti ritenuti opportuni per un livello di preparazione di carattere minimale:

- selezione dei componenti della pattuglia, da effettuarsi con riferimento alle rispettive capacità professionali e alle attitudini dimostrate in funzione del tipo di attività ispettiva da svolgere e del relativo grado di approfondimento;
- verifica dell'assenza di analoghe attività già in corso nei confronti del contribuente. Infatti, nonostante la presenza di specifiche disposizioni che regolano la ripartizione delle competenze tra i reparti del Corpo in ordine all'esecuzione delle attività di verifica nonché le deroghe che possono essere autorizzate dai diversi livelli gerarchici a ciò deputati, non è possibile escludere *a priori* che nei confronti del medesimo contribuente possano essere avviate contestualmente più attività ispettive da parte di reparti del Corpo, così come, più verosimilmente, che possano verificarsi sovrapposizioni ispettive tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate, soprattutto in quei settori e per quelle categorie di contribuenti rispetto ai quali non sono previste forme di coordinamento stabilizzate. Onde evitare tali situazioni, il Direttore della Verifica ovvero il Capo Pattuglia designato, nell'imminenza dell'avvio dell'attività ispettiva (anche il giorno stesso e prima di intraprendere l'accesso), deve:

- . effettuare la c.d. “simulazione” dell’inserimento al sistema informativo dell’Anagrafe Tributaria del Modello Unificato delle Verifiche (MUV);
- . consultare l’applicativo “Serpico” (voce “Accertamento e Riscossione”) e l’archivio “Co.ve.r.”, entrambi disponibili nell’area web dell’Anagrafe Tributaria;
- verifica dell’assenza di controlli in corso da parte dell’Ispettorato nazionale del lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, soprattutto nell’ipotesi in cui l’attività ispettiva abbia ad oggetto anche il controllo della posizione lavorativa del personale dipendente. Si evidenzia a tale riguardo che, ai sensi degli artt. 11, comma 6, del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149, e 18, comma 1, del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, ogni Organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale, ivi compresa la Guardia di Finanza, deve raccordarsi con le sedi centrali e territoriali dell’Ispettorato, allo scopo di uniformare l’attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi.

L’elenco completo degli Ispettorati del lavoro territorialmente competenti è stato diramato in allegato al radiomessaggio n. 45520/2017 in data 11 febbraio 2017 del Comando Generale – III Reparto. Per disposizioni di dettaglio sui controlli in materia di lavoro si rinvia al Capitolo 7 della Parte V del presente Manuale operativo;

- verifica:
 - . di eventuali adesioni all’istituto del ravvedimento operoso di cui all’art. 13 del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472. Al riguardo, si evidenzia che le dichiarazioni integrative presentate dai contribuenti per regolarizzare propri errori e/o omissioni, nonché le relative attestazioni di versamento delle maggiori somme dovute, sono consultabili attraverso l’applicativo “Serpico” dell’Anagrafe Tributaria.
 - . dell’eventuale invio da parte dell’Agenzia delle Entrate di comunicazioni al contribuente finalizzate a favorire l’adempimento spontaneo degli obblighi tributari ai sensi dell’art.1, commi da 634 a 636, della L. 23 dicembre 2014, n. 190, mediante la consultazione dei “Co.El. (Composizione Elenchi)” predisposti dal Nucleo Speciale Entrate con riferimento alle comunicazioni inviate fino al 2015 e della specifica funzionalità “l’Agenzia scrive” presente nell’applicativo “Serpico” con riguardo alle missive inoltrate a partire dal 2016;
 - . dell’eventuale adesione da parte del contribuente all’istituto dell’adempimento collaborativo ai sensi degli artt. da 3 a 7 del D.Lgs. 5 agosto 2015, n. 128. Si evidenzia a tale riguardo che gli elenchi dei soggetti che hanno chiesto di accedere o che sono stati ammessi al regime della *cooperative compliance* sono stati inviati ai Comandi Regionali nei cui territori sono localizzate le imprese interessate con foglio n. 78356/2017 in data 10 marzo 2017 del Comando Generale – III Reparto;
 - . dell’esistenza di eventuali accordi preventivi per le imprese con attività internazionale ex art. 31-ter del D.P.R. n. 600/73 attraverso l’applicativo “Serpico” disponibile nell’area web dell’Anagrafe Tributaria (“Informazioni reddituali – Opzioni e Adesioni”);
 - . dell’eventuale presentazione da parte del contribuente di un’istanza di interpello sui nuovi investimenti ai sensi dell’art. 2 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 147. Gli elenchi delle società che hanno presentato istanze della specie sono stati trasmessi ai Comandi Regionali interessati con foglio n. 100048 in data 30 marzo 2017 del Comando Generale – III Reparto;
 - . dell’eventuale presentazione da parte del contribuente di un’istanza di interpello ordinario, probatorio, anti-abuso o disapplicativo, in sede, in particolare, di coordinamento per la programmazione delle attività ispettive nei riguardi dei contribuenti rientranti nella 2^a e 3^a fascia di volume d’affari (vgs. Parte I, Capitolo 5 del Manuale);
 - . dell’eventuale adesione del contribuente alla procedura di collaborazione volontaria introdotta dall’art. 1 della L. 15 dicembre 2014, n. 186, e riproposta dall’art. 7 del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito in L. 1° dicembre 2016, n. 225, mediante la specifica funzionalità dell’applicativo “Modello Unificato delle Verifiche” (M.U.V.). In caso negativo,

l'attività deve essere avviata secondo le modalità e la tempistica programmata. Qualora, invece, risulti che il contribuente abbia presentato richiesta di adesione alla *voluntary disclosure*, devono essere posti in essere gli adempimenti previsti alla Parte I, Capitolo 7, Paragrafo 8 del Manuale, cui si rinvia.

Per l'analisi dei citati istituti e per le implicazioni sull'attività di controllo e sugli adempimenti dei verificatori, si fa integrale rinvio al Capitolo 7 della Parte I del presente Manuale operativo;

- consultazione degli applicativi informatici collegati all'Anagrafe Tributaria e di quelli presenti nelle banche dati contenenti informazioni "di polizia", ivi compresi quelli realizzati e gestiti dai Reparti Speciali del Corpo, fra cui "A.M.I.C.O.", "A.M.I.C.O. plus", "S.I.VA.²", "C.E.TE.", "S.C.O.P.R.O.", "S.I.A.C.", "S.I.A.F.", "S.I.R.O.", "A.F.IVA", etc. (vgs. Parte I, Capitolo 6, Paragrafo 7 del Manuale);

Oltre che nella fase di programmazione dell'attività di verifica, la consultazione delle banche dati disponibili è, infatti, di fondamentale ausilio anche in quella di preparazione, al fine di consolidare e aggiornare gli elementi di conoscenza acquisiti in sede di selezione del contribuente e riscontrare la sussistenza di eventi sopravvenuti rispetto alla fase di programmazione, utili a orientare proficuamente l'attività ispettiva.

- verifica dell'eventuale esistenza di "filoni investigativi" relativi al settore economico da sottoporre ad attività ispettiva, scaturenti sia da attività svolte in sede locale o regionale sia da "Progetti" sviluppati a livello centrale dai Reparti Speciali. Particolare attenzione deve essere posta alle posizioni dei contribuenti risultanti dall'applicativo "A.M.I.C.O. plus", siccome connotate da elevati profili di rischio e dunque da sviluppare con carattere di priorità;
- eventuale ricerca di altri elementi utili non risultanti dalle citate banche dati, anche presso gli Uffici e gli Enti pubblici presenti sul territorio, previa adozione delle necessarie cautele per garantire l'indispensabile riservatezza dell'attività da intraprendere. In tale contesto, deve essere posta particolare attenzione alla consultazione delle c.d. "fonti aperte" (articoli stampa, siti internet, *social network*, ecc.) al fine di acquisire ogni utile elemento di conoscenza sul contribuente da sottoporre a controllo e sull'attività da questi esercitata;
- ricerca ed esame dei precedenti di ogni genere esistenti agli atti del reparto, tra cui, in particolare, eventuali relazioni informative del Comando Generale – Il Reparto o delle Sezioni "I" dei Comandi Regionali e Provinciali, risultanze di indagini di polizia giudiziaria per le quali sia stato ottenuto il nulla osta all'utilizzo ai fini fiscali e comunicazioni di altri organi istituzionali ai sensi dell'art. 36, 4° comma, del D.P.R. n. 600/73;
- in caso di soggetti costituiti in forma societaria, acquisizione, con le modalità sopra descritte, di ogni utile informazione anche sui soci, sui soggetti titolari di funzioni di rappresentanza esterna e su ogni altro soggetto che rivesta cariche o funzioni ritenute importanti rispetto alle finalità dell'attività ispettiva;
- acquisizione dei dati dichiarativi e delle disponibilità patrimoniali del titolare dell'attività d'impresa o di lavoro autonomo, del rappresentante di società e, ove possibile, dei soci di questa, tenendo presente che eventuali sproporzioni tra disponibilità patrimoniali e finanziarie e redditi dichiarati possono trovare giustificazione non solo in condotte evasive o elusive ma anche in fenomeni di riciclaggio o di investimento o reimpiego di proventi illeciti.

In tale contesto, al fine di orientare l'attività ispettiva su soggetti solvibili, deve essere attentamente valutata la posizione dei contribuenti che, dopo essere stati inseriti in programmazione, siano stati interessati da procedure liquidatorie o concorsuali.

Qualora, infatti, non sussistano elementi indiziari per ritenere che la sopravvenuta insolvenza sia conseguenza di manovre fraudolente dirette a rendere inefficace le procedure di riscossione, il Reparto deve tendenzialmente soprassedere dall'avvio dell'intervento privilegiando gli altri contribuenti inseriti in programmazione che dispongano,

direttamente o indirettamente, di patrimoni aggredibili sui quali poter far valere, in modo reale e concreto, la pretesa erariale.

Se, invece, sulla base delle evidenze agli atti, la sopravvenuta insolvenza appaia fondatamente attribuibile a manovre fraudolente, l'attività ispettiva deve essere avviata e sviluppata con poteri ispettivi e metodologie d'indagine idonee a garantire anche l'individuazione dei cespiti dolosamente occultati attraverso operazioni di schermatura o l'utilizzo di prestanome;

- verifica dell'eventuale sussistenza di agevolazioni fiscali ovvero della percezione di finanziamenti/sovvenzioni di qualsiasi genere, tanto nazionali, quanto europei;
- analisi della normativa relativa al settore economico in cui opera il contribuente e dei principali orientamenti di prassi e di giurisprudenza, anche attraverso la consultazione di eventuali metodologie di controllo pubblicate dall'Agenzia delle Entrate sul proprio sito internet;
- con riferimento alle imprese che determinano il reddito imponibile sulla base delle risultanze del bilancio di esercizio:
 - . preliminare verifica, ove possibile, del ricorso ai principi contabili nazionali o internazionali, attese le differenze che nell'uno o nell'altro caso si possono produrre sulla determinazione del reddito d'impresa, secondo quanto sarà più diffusamente illustrato al Capitolo 3 della Parte V del presente Manuale operativo;
 - . acquisizione dei documenti di bilancio (Stato Patrimoniale, Conto Economico, nota integrativa, relazione sulla gestione, rendiconto finanziario, ecc.), al fine di selezionare i principali accadimenti gestionali da sottoporre a controllo (ferme restando, ovviamente, eventuali integrazioni che si dovessero rendere necessarie nel corso dell'attività);
- verifica del sistema di tenuta della contabilità ed individuazione del depositario delle scritture contabili;
- selezione dei periodi d'imposta da sottoporre a verifica sulla base dell'analisi di rischio effettuata sia in sede di programmazione che di preparazione dell'intervento.

Si evidenzia, a tale riguardo, che la verifica deve avere tendenzialmente ad oggetto:

- . almeno un anno d'imposta per il quale sono scaduti i termini per la presentazione delle dichiarazioni.
- . l'anno d'imposta in corso all'atto dell'avvio dell'intervento, con riferimento agli adempimenti principali.

Per disposizioni di dettaglio, si rinvia al paragrafo 1.b. del successivo Capitolo 3;

- effettuazione di sopralluoghi presso i luoghi dove deve essere svolto l'accesso;
- eventuale predisposizione di richieste di accesso domiciliare da sottoporre all'approvazione del Procuratore della Repubblica competente, al ricorrere dei presupposti previsti dall'art. 52, comma 2, del D.P.R. n. 633/72, richiamato dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73;
- predisposizione del piano di verifica in conformità alle direttive impartite al successivo paragrafo 3.

L'esito dell'attività di preparazione della verifica deve essere compendiato in una apposita "scheda" redatta conformemente al fac-simile riportato nell'**Allegato 7** del documento "Modulistica e documentazione di supporto" unito al presente Manuale operativo, che deve essere sottoscritta dal Direttore della Verifica e dal Capo Pattuglia, ove quest'ultimo abbia partecipato all'attività preparatoria, nonché vistata dal Comandante del reparto o dell'articolazione, ove quest'ultimo non si identifichi nel Direttore della medesima Verifica.

Tale documento aggiorna ovvero integra nei contenuti quelli predisposti in sede di programmazione o di richiesta di avvio di verifica extraprogramma in conformità alle direttive impartite al Capitolo 5 della Parte I del presente Manuale operativo.

3. Il piano di verifica.

Il piano di verifica è un documento avente esclusiva rilevanza interna, destinato a documentare le scelte operative che i responsabili dell'attività adottano e ad esporre le relative motivazioni.

La redazione del piano è obbligatoria per ogni genere di verifica.

Il piano è redatto, in duplice esemplare, dal Direttore della Verifica e dal Capo Pattuglia – ove quest'ultimo abbia partecipato alla fase preparatoria – antecedentemente all'avvio dell'intervento. Direttore della Verifica e Capo Pattuglia ne sottoscrivono il contenuto, apponendovi altresì il luogo e la data di redazione, relativamente ad ogni integrazione.

La compilazione di tale atto non costituisce un mero adempimento di natura formale, ma assolve ad una funzione sostanziale, in quanto, tra l'altro:

- consente di apprezzare preliminarmente la validità degli elementi posti a base della selezione del soggetto e, quindi, delle fonti di innesco dell'attività ispettiva;
- permette di monitorare lo stato di avanzamento della verifica e di valutare la coerenza delle decisioni assunte rispetto agli obiettivi prefissati, sulla base delle concrete risultanze delle diverse fasi esecutive dell'attività ispettiva rapportate alla specifica realtà oggetto di ispezione;
- è destinato a documentare, anche "a futura memoria", le ragioni di determinate scelte operative ed ispettive, facendo eventualmente riferimento anche a valutazioni che non trovano evidenza negli atti della verifica aventi rilevanza esterna; in questa prospettiva:
 - . appare fortemente opportuno che nel piano di verifica vengano menzionati gli eventuali riferimenti giurisprudenziali, di prassi e, se del caso, dottrinali, utilizzati per orientare o supportare la formulazione delle proposte di recupero a tassazione;
 - . nel piano di verifica deve essere fatta in ogni caso menzione delle metodologie di controllo elaborate dall'Agenzia delle Entrate, utilizzate e consultate nel corso dell'attività ispettiva;
- supporta l'azione dei livelli competenti all'esercizio della funzione di controllo; a questo specifico proposito e formulando rinvio alle indicazioni contenute nel Capitolo 8 della precedente Parte I:
 - . in caso di controllo nel corso dell'esecuzione dell'attività, se il piano di verifica viene visionato dal livello di comando che vi procede questo deve apporvi in calce il proprio visto, su entrambi gli esemplari; nell'eventualità che detto livello impartisca direttive circa l'ulteriore prosecuzione dell'attività, queste devono essere riportate in entrambi gli esemplari e sottoscritte;
 - . in caso di controllo sugli atti, un esemplare del piano di verifica deve essere inoltrato, unitamente al processo verbale di constatazione ed alle schede di "programmazione" e "preparazione", al livello di comando competente.

Sulla base di quanto sopra esposto, appare evidente che il piano di verifica è un documento diverso dal verbale di verifica giornaliero. Come tale, esso non deve illustrare meccanicamente ed in modo asettico gli adempimenti ispettivi già normalmente previsti ed indicati nel p.v. di verifica ma deve esporre, in modo sintetico ma puntuale, le motivazioni delle scelte operative di volta in volta adottate dai verificatori, soprattutto con riferimento alle situazioni connotate da maggiore complessità e criticità.

Il piano di verifica è un documento connotato da estrema flessibilità quanto ai contenuti e alle modalità di compilazione, dovendo esso registrare dati e informazioni variabili in ragione delle

scelte strategiche adottate dai responsabili del controllo e delle circostanze specifiche di ogni caso concreto. Cionondimeno, nella fase iniziale, il piano deve riportare perlomeno le seguenti informazioni:

- i dati identificativi del soggetto selezionato (denominazione, codice fiscale, Partita IVA, attività svolta, sede legale e amministrativa, eventuali unità locali ecc.);
- le caratteristiche dell'intervento, ossia la tipologia di attività ispettiva, le annualità da verificare e la fonte d'innescio. In tale ambito, devono essere adeguatamente evidenziate:
 - . nel caso in cui il contribuente risulti destinatario di comunicazioni dell'Agenzia delle Entrate finalizzate a favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari ai sensi dell'art. 1, commi da 634 a 636, della L. n. 190/2014 (cc.dd. lettere di invito alla *compliance*), le diverse ed ulteriori evidenze informative a disposizione del Reparto operante rispetto a quelle già oggetto di comunicazione al contribuente da parte dell'Agenzia, in ossequio alle disposizioni contenute nella Parte I, capitolo 7, paragrafo 4, del presente Manuale operativo;
 - . nel caso in cui il contribuente si sia avvalso dell'istituto del ravvedimento operoso per regolarizzare le proprie violazioni o omissioni, tutte le decisioni che hanno un'influenza diretta sullo svolgimento dell'attività ispettiva, in special modo le motivazioni sottostanti la prosecuzione o l'interruzione dell'intervento, secondo le indicazioni contenute nella Parte I, capitolo 7, paragrafo 3, del presente Manuale operativo;
 - . nel caso in cui il contribuente abbia presentato un'istanza di adesione alla procedura di collaborazione volontaria, le motivazioni poste a base della scelta di avviare comunque l'attività ispettiva, secondo le indicazioni contenute nella Parte I, capitolo 7, paragrafo 8, del presente Manuale operativo;
 - . nel caso in cui il contribuente abbia chiesto di accedere o sia stato ammesso all'istituto dell'adempimento collaborativo ex artt. da 3 a 7 del D.Lgs. n. 128/2015, le gravi e precise evidenze di consistente evasione fiscale o frode che giustificano l'avvio dell'intervento, fermo restando l'obbligo di notificare preventivamente il Comando Generale – III Reparto per il coordinamento con l'Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento, secondo le indicazioni contenute nella Parte I, capitolo 7, paragrafo 5, del presente Manuale operativo;
- i nominativi del Direttore della Verifica, del Capo Pattuglia e degli altri verificatori;
- le scelte operative iniziali, con l'indicazione degli aspetti gestionali e contabili su cui si intende concentrare l'attenzione ispettiva, avendo cura di concentrare l'attenzione su fattispecie con elevati profili di rischio rispetto alle quali sussistano margini di proficuità e di sostenibilità della pretesa tributaria;
- gli strumenti di indagine prescelti e gli obiettivi che si intende perseguire attraverso il loro utilizzo, indicando, ad esempio, l'esercizio del potere di accesso e le relative modalità di esecuzione, l'eventuale esecuzione di accessi domiciliari, di verificazioni dirette e di altre rilevazioni che si intende effettuare all'atto dell'avvio dell'intervento, le metodologie di controllo prescelte, le poste di bilancio e/o le operazioni gestionali che si intende sottoporre a controllo, i riscontri di coerenza interna ed eventualmente esterna che si ritiene di effettuare, la previsione del ricorso alle indagini finanziarie, il luogo di esecuzione della verifica, ecc.

Nel prosieguo dell'attività ispettiva, il Direttore della Verifica ed il Capo Pattuglia devono aggiornare il piano annotandovi tutte le decisioni che hanno una influenza diretta sullo svolgimento dell'attività, secondo le disposizioni dettate al paragrafo 2 del successivo Capitolo 3.

Durante l'attività ispettiva un esemplare del piano è custodito dal Direttore della Verifica e l'altro dal Capo Pattuglia; al termine della verifica entrambi gli esemplari saranno uniti agli atti.

4. Il foglio di servizio e l'ordine d'accesso.

Prima dell'avvio delle operazioni ispettive il Direttore della Verifica deve redigere il foglio di servizio da sottoporre alla firma del Comandante del Reparto.

Nei Nuclei di polizia economico-finanziaria strutturati su Gruppi di Sezioni e nei Gruppi Territoriali il cui livello di Comando è di grado non inferiore a Colonnello, la firma del foglio di servizio può essere delegata, rispettivamente, al Comandante di Gruppo di Sezioni e al Comandante di Nucleo operativo.

Nei giorni successivi all'accesso, il foglio di servizio è firmato dal Direttore della Verifica.

Nel foglio di servizio relativo al primo giorno di attività devono essere riportati:

- la data delle operazioni;
- il grado e il nominativo dei militari operanti; ove questi ultimi siano numerosi, soprattutto relativamente al primo giorno dell'intervento, gli stessi potranno essere riportati in un elenco allegato, da richiamare espressamente nel foglio di servizio;
- l'ordine circostanziato dell'operazione di servizio da intraprendere, indicando in particolare:
 - . la tipologia di attività ispettiva (verifica o controllo);
 - . i dati identificativi del soggetto da verificare o da controllare, con l'individuazione dei luoghi in cui dar corso agli adempimenti ispettivi, utilizzando espressioni tendenzialmente omnicomprensive, riferite alle sedi, alle unità locali e ad ogni altro locale nella disponibilità dell'impresa o dello studio da sottoporre ad attività ispettiva;
 - . i riferimenti normativi sulla base dei quali l'attività viene intrapresa, ivi compresi quelli in materia di lavoro, qualora si proceda al controllo anche del personale dipendente;
 - . l'annualità o le annualità da sottoporre a controllo;
 - . l'oggetto dell'ispezione, evidenziando il settore o i settori impositivi interessati dall'intervento.

Nel caso in cui l'accesso venga eseguito in più sedi/unità locali, nel rispetto del comma 6 dell'art. 52 del DPR n. 633/1972 – secondo cui “di ogni accesso deve essere redatto processo verbale da cui risultino le ispezioni e le rilevazioni eseguite, le richieste fatte al contribuente o a chi lo rappresenta e le risposte ricevute” – si deve procedere alla stesura di un autonomo foglio di servizio e alla redazione di un autonomo processo verbale che poi confluirà nel processo verbale di verifica del primo giorno.

Nel caso, poi, si proceda con accesso presso luoghi adibiti promiscuamente all'esercizio di attività economiche e ad abitazione, ovvero presso luoghi adibiti esclusivamente ad abitazione, occorre analogamente predisporre un autonomo e specifico foglio di servizio contenente il particolare ordine di accesso, richiamando i riferimenti normativi del caso e gli estremi dell'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.

All'atto dell'avvio dell'ispezione, copia del foglio di servizio deve essere consegnata al contribuente o a chi in quel momento lo sostituisce, notificando il contenuto del documento e dandone atto nel processo verbale di verifica; analogamente occorre procedere nei casi in cui, verifica durante, si renda necessario estendere le attività ad altri periodi di imposta ovvero ad altri settori impositivi, nonché prorogare i termini di permanenza dei verificatori oltre i termini previsti dall'art. 12, comma 5, della L. n. 212/2000.

In tale contesto appare utile precisare che la nozione di “contribuente” identifica il titolare dell'impresa individuale o dell'attività di lavoro autonomo ovvero il rappresentante legale della società. Quest'ultima figura, di regola, coincide con il socio “amministratore” in caso di società di persone – socio accomandatario nelle società in accomandita – ovvero con l'amministratore delegato o il presidente del consiglio di amministrazione nelle società di capitali.

Nel documento “Modulistica e documentazione di supporto” sono riportati i modelli di foglio di servizio da utilizzare in caso di:

- avvio della verifica con accesso presso la sede dell’attività (**Allegato 8/A**) e/o con accesso domiciliare (**Allegato 8/B**);
- eventuale estensione dell’attività ispettiva già avviata ad altre annualità (**Allegato 8/C**);
- eventuale conversione in verifica fiscale del controllo in corso di esecuzione (**Allegato 8/D**).

CAPITOLO 2

POTERI ESERCITABILI

1. Introduzione.

I provvedimenti normativi emanati dal legislatore sulla base dei criteri direttivi della legge delega per la riforma tributaria (L. 9 ottobre 1971, n. 825) hanno individuato un articolato e differenziato quadro di poteri ispettivi che gli Uffici finanziari possono esercitare per la prevenzione e repressione delle violazioni fiscali.

La generale estensione alla Guardia di Finanza di tali poteri è prevista dall'art. 1 del R.D.L. 3 gennaio 1926, n. 63, come sostituito dall'art. 1 del R.D.L. 8 luglio 1937, n. 1290, a mente del quale agli appartenenti al Corpo "sono conferiti tutti i poteri e diritti di indagine, accesso, visione, controllo, richiesta d'informazioni, che spettano per legge ai diversi uffici finanziari incaricati dell'applicazione dei tributi diretti e indiretti".

Tale previsione di carattere generale è confermata da singole disposizioni normative e, principalmente, dagli artt. 51, 52 e 63 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e dagli artt. 32 e 33 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, in materia, rispettivamente, di IVA e di imposte sui redditi. In particolare:

- l'art. 63, comma 1, del D.P.R. n. 633/72, stabilisce che "la Guardia di Finanza coopera con gli uffici dell'imposta sul valore aggiunto per l'acquisizione e il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'imposta e per la repressione delle violazioni del presente decreto, procedendo, di propria iniziativa o su richiesta degli uffici, secondo le norme e con le facoltà di cui agli artt. 51 e 52, alle operazioni ivi indicate e trasmettendo agli uffici stessi i relativi verbali e rapporti";
- l'art. 33, 3° comma, del D.P.R. n. 600/73 dispone, nel medesimo senso, che "la Guardia di Finanza coopera con gli uffici delle imposte per l'acquisizione e il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dei redditi e per la repressione delle violazioni delle leggi sulle imposte dirette, procedendo, di propria iniziativa o su richiesta degli uffici secondo le norme e con le facoltà di cui all'art. 32 e al precedente comma".

Ancora su un piano generale, i poteri della Guardia di Finanza in materia fiscale discendono dall'art. 34 della L. 7 gennaio 1929, n. 4, a mente del quale "Le violazioni delle norme contenute nelle leggi finanziarie, le quali non costituiscono reato, sono accertate dagli ufficiali e dagli agenti della polizia tributaria", quali sono, rispettivamente, gli ufficiali, ispettori e sovrintendenti e gli appuntati/finanziari del Corpo; per questi ultimi, l'art. 35 della stessa L. n. 4/1929 prevede la facoltà di accedere negli esercizi pubblici e in ogni locale adibito ad azienda industriale o commerciale ed eseguirvi verificazioni e ricerche, al fine di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalle leggi o dai regolamenti in materia finanziaria.

I poteri ispettivi attribuiti in materia fiscale alla Guardia di Finanza sono espressione, altresì, delle funzioni di polizia economico-finanziaria disciplinate dal D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68, che, collocandosi in un solco di naturale continuità con la Legge di ordinamento 23 aprile 1959, n. 189, ha adeguato i compiti del Corpo ai principali processi di cambiamento che hanno investito negli ultimi anni lo scenario interno ed internazionale.

Nel quadro delineato dal D.Lgs. n. 68/2001, caratterizzato dal superamento della vecchia dicotomia tra "area tributaria" e "area extra-tributaria", sostituita dall'ampio ed omnicomprensivo concetto di "polizia economica e finanziaria", i militari della Guardia di Finanza sono legittimati ad utilizzare i poteri previsti dalla disciplina dell'IVA e delle imposte sui redditi in tutti i comparti economici e finanziari.

Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del citato decreto legislativo, ferme restando le norme del codice di procedura penale e delle altre leggi d'imposta, i militari del Corpo, nell'espletamento dei compiti di polizia economico-finanziaria indicati al comma 2 dello stesso articolo, si

avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli artt. 32 e 33 del D.P.R. n. 600/73 e dagli artt. 51 e 52 del D.P.R. n. 633/72.

La norma ha portata generale e sussidiaria: ad essa si può ricorrere, quindi, nel caso in cui, per un determinato tributo, non sia prevista l'attribuzione di potestà ispettive di carattere specifico che invece, ove ricorrenti, devono essere prioritariamente considerate.

2. I poteri in materia di imposte dirette e sul valore aggiunto.

a. Profili generali.

Come già evidenziato, il legislatore ha riconosciuto alla Guardia di Finanza i medesimi poteri attribuiti agli Uffici finanziari dagli artt. 51 e 52 del D.P.R. n. 633/72 e dagli artt. 32 e 33 del D.P.R. n. 600/73, in materia, rispettivamente, di IVA e di imposte sui redditi.

Tali poteri possono essere distinti in tre principali categorie:

- poteri che si caratterizzano per l'intervento diretto nei luoghi in cui il soggetto sottoposto o da sottoporre a controllo svolge la propria attività imprenditoriale o di lavoro autonomo ovvero in altri luoghi allo stesso riferibili;
- poteri che si connotano per la possibilità di inoltrare al soggetto sottoposto o da sottoporre a controllo richieste di informazioni o di documenti o inviti a comparire, allo scopo di acquisire elementi utilizzabili ai fini dell'accertamento nei suoi confronti;
- poteri che consentono di inoltrare a enti od organismi qualificati o a soggetti diversi richieste di informazioni o di documenti o inviti a comparire, allo scopo di acquisire elementi utili ai fini dell'accertamento del contribuente sottoposto o da sottoporre a controllo.

L'individuazione dello strumento o degli strumenti da utilizzare nel caso concreto è rimessa alle valutazioni di carattere discrezionale dei verificatori, i quali non sono tenuti a impiegargli tutti, né tantomeno a seguire una rigida sequenza.

E' evidente che tale discrezionalità non è assoluta, né può tradursi in atti arbitrari, ma deve essere esercitata dai verificatori tenendo conto, da un lato, degli obiettivi dell'intervento e, dall'altro:

- dei principi costituzionali che individuano le garanzie ed i diritti fondamentali della persona, nonché dei principi di legalità, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa;
- dei principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, tra cui il principio del contraddittorio e il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa;
- dei principi generali dell'ordinamento tributario codificati nella L. 27 luglio 2000, n. 212 ("Disposizioni in materia di Statuto dei Diritti del Contribuente").

Di seguito, viene fornita una illustrazione dei presupposti normativi che legittimano l'esecuzione di ciascun potere ispettivo, rinviando al successivo Capitolo 3 per l'esame approfondito dei diritti del contribuente e per ulteriori indicazioni di natura operativa.

b. L'accesso.

L'accesso è un atto amministrativo di natura autoritativa che consiste nel potere di entrare e di permanere, anche senza o contro il consenso di chi ne ha la disponibilità, nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali, in quelli utilizzati dagli enti non commerciali e da quelli che godono dei benefici di cui al D.Lgs. n. 460/97, nonché nei locali adibiti ad abitazione.

Giova precisare che per "locale" si intendono non solo gli immobili e le relative pertinenze, ma anche taluni beni mobili, quali, principalmente, autovetture, aeromobili e natanti, in cui gli organi ispettivi ritengono di poter reperire elementi utili all'accertamento.

I presupposti che legittimano l'accesso mutano a seconda del tipo di locale interessato e, quindi, del diverso grado di incidenza nella sfera di riservatezza del privato che l'esercizio di tale potere comporta.

Quale regola generale, gli operanti devono essere muniti di apposita autorizzazione che indica lo scopo dell'accesso, rilasciata dal capo dell'ufficio da cui dipendono (art. 52, comma 1, del D.P.R. n. 633/72, richiamato dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73).

Di norma, tale autorizzazione deve essere rilasciata per iscritto, essendo eccezionali le ipotesi in cui l'Amministrazione agisce, con rilevanza verso terzi, con atti meramente verbali o comportamenti concludenti (Cass. civ., 16 ottobre 2009, n. 21974).

Inoltre, di ogni accesso deve essere redatto processo verbale da cui risultino le ispezioni e le rilevazioni eseguite, le richieste fatte al contribuente o a chi lo rappresenta e le risposte ricevute; il verbale deve essere sottoscritto dal contribuente o da chi lo rappresenta ovvero indicare il motivo della mancata sottoscrizione ed il contribuente ha diritto ad averne copia (art. 52, comma 6, del D.P.R. n. 633/72).

L'accesso deve essere motivato da effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo e, salvo casi eccezionali e urgenti adeguatamente documentati, deve essere effettuato nell'orario di normale apertura delle aziende e con modalità tali da comportare la minore turbativa possibile allo svolgimento dell'attività ed alle relazioni commerciali o professionali del contribuente (art. 12, comma 1, della L. n. 212/2000).

In questo generale contesto, è possibile individuare, in relazione alla diversa natura e destinazione dei luoghi interessati, distinte tipologie di accesso, per ognuna delle quali vengono di seguito descritti i presupposti legittimanti.

(1) L'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali o agricole.

L'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali o agricole è consentito previo ordine riportato nel foglio di servizio, redatto secondo le modalità indicate al paragrafo 4 del precedente Capitolo 1.

I locali interessati da tale tipologia di accesso sono quelli destinati all'esercizio delle attività indicate negli artt. 2195 e 2135 c.c.

Deve essere tenuto presente, tuttavia, che, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. n. 633/72, sono considerate *attività commerciali* anche le attività dirette alla prestazione dei servizi che non rientrano nell'art. 2195 c.c., purché *organizzate in forma di impresa*, sicché il potere di accesso in argomento è esercitabile, nei termini anzidetti, anche nei locali destinati all'esercizio di tali attività.

Si ritiene che i luoghi dove può essere eseguito l'accesso non siano soltanto quelli indicati dal contribuente nella dichiarazione di inizio attività ex art. 35 del D.P.R. n. 633/72 ma anche quelli non dichiarati ed individuati prima e durante le attività ispettive, anche se non riferibili al soggetto ispezionato, in cui gli organi di controllo ritengono di poter reperire elementi utili all'accertamento.

L'art. 52, comma 1, del D.P.R. n. 633/72 prevede, infatti, la possibilità per gli organi dell'Amministrazione Finanziaria di accedere nei locali "destinati" all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali, nonché in quelli utilizzati dagli enti non commerciali "per procedere ad ispezioni documentali, verificazioni e ricerche e ad ogni altra rilevazione ritenuta utile per l'accertamento dell'imposta e per la repressione dell'evasione e delle altre violazioni". La norma non contempla, quindi, quale presupposto legittimante, anche che il luogo dell'accesso sia di proprietà o nella disponibilità del contribuente controllato.

Per accedere nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali o agricole non è necessaria la presenza del titolare o del rappresentante legale dell'attività; in assenza di questi, quindi, l'accesso può essere quindi ugualmente intrapreso con l'assistenza di

personale dipendente o di altro soggetto incaricato, anche telefonicamente, dallo stesso titolare o rappresentante legale e che tale circostanza risulti dal processo verbale all'uopo redatto (Cass. civ., 15 marzo 2017, n. 6683).

(2) L'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività professionali.

Ai sensi dell'art. 52, comma 1, ultimo periodo, del D.P.R. n. 633/72, richiamato dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73, l'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività professionali rende necessaria, oltre all'autorizzazione del responsabile dell'ufficio finanziario o reparto della Guardia di Finanza procedente, anche la presenza del titolare dello studio o di altra persona appositamente delegata.

Ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 633/72, i locali in argomento sono quelli destinati dalle persone fisiche, dalle società semplici o da associazioni non riconosciute costituite tra persone fisiche, all'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo, ovvero all'esercizio in forma associata delle attività stesse.

E' da evidenziare che l'art. 52 del D.P.R. n. 633/72 richiede la sola "presenza" del professionista o di un proprio delegato, sicché non è necessario che essi collaborino attivamente con i verificatori nel corso dell'intervento, che dunque può iniziare e proseguire anche a fronte di eventuali atteggiamenti o condotte ostruzionistiche, peraltro generalmente evitabili con un sereno e costruttivo confronto.

Merita precisare che l'eventuale delega rilasciata dal titolare dello studio non può ridursi ad una mera rappresentanza formale in atti, ma deve consistere in una vera e propria attribuzione sostitutiva della presenza del titolare per assistere alle operazioni di accesso; solo un atto avente tali caratteristiche abilita, infatti, il delegato anche all'eventuale opposizione del segreto professionale, ai sensi dell'art. 52, comma 3, del D.P.R. n. 633/72.

Particolari problematiche possono presentarsi nel caso in cui più professionisti esercitino disgiuntamente la loro attività in diversi locali del medesimo appartamento; in tale eventualità, ciascun professionista ha diritto ad essere presente all'atto dell'accesso nei singoli locali ove è custodita documentazione attinente alla sua attività.

Ove l'attività ispettiva riguardi un singolo professionista dello studio associato, i verificatori sono tenuti ad individuare preliminarmente i locali di esclusiva pertinenza del soggetto da verificare nei quali dovrà essere operato l'accesso nei termini dianzi specificati, restando in ogni caso preclusa la facoltà di accedere nei locali posti nell'esclusiva disponibilità di altri professionisti, nei quali l'ingresso e la permanenza dei militari incaricati dell'ispezione potranno essere consentiti solo sulla base di distinto e specifico ordine d'accesso.

Nel caso di locali d'uso comune, si ritiene sufficiente la presenza del contitolare nei cui confronti è stata disposta l'ispezione.

(3) L'accesso nei locali adibiti sia all'esercizio di attività economiche, agricole o professionali, sia ad abitazione.

L'accesso in locali adibiti, oltre che all'esercizio di attività economiche, agricole e professionali, anche ad abitazione, è consentito ai fini dell'IVA, dall'art. 52, comma 1, penultimo periodo del D.P.R. n. 633/72 e, ai fini delle imposte sui redditi, dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73, su autorizzazione del Procuratore della Repubblica territorialmente competente, oltre che sulla base di apposito ordine di accesso.

La particolarità di detta tipologia di accesso rende necessario che le relative operazioni siano formalmente documentate in un apposito processo verbale di accesso, autonomo e distinto rispetto a quello di verifica relativo al primo giorno di intervento.

Per locali adibiti “anche ad abitazione” si intendono quelli ove sia contestualmente individuata la sede di esercizio dell’attività commerciale, agricola o professionale e l’abitazione privata.

La definizione del concetto di abitazione può essere ricavata:

- dell’art. 43 del codice civile, a mente del quale “il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi” (1° comma), mentre “la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale” (2° comma);
- degli artt. 614 e 615 del codice penale, riguardanti il reato di violazione di domicilio commesso, rispettivamente, dal privato e dal pubblico ufficiale, che fanno riferimento “all’abitazione” e, più in generale, agli altri luoghi di “privata dimora”;
- dell’art. 75, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972, secondo cui “per quanto non è diversamente disposto dal presente decreto si applicano, in materia di accertamento delle violazioni e di sanzioni, le norme del codice penale e del codice di procedura penale”.

L’esame sistematico delle citate disposizioni induce a ritenere che, ai fini dell’art. 52 del D.P.R. n. 633/1972, assuma rilievo il luogo ove il soggetto ha stabilito il centro effettivo della propria vita domestica, risultando insufficiente la mera predisposizione di alcuni vani o spazi dell’immobile per il saltuario pernottamento o la consumazione di pasti, né tantomeno la semplice dichiarazione del titolare di usarli a tale scopo o, peggio, la mendace qualificazione.

In altri termini, si può parlare di abitazione ai fini della disciplina in argomento solo in caso di effettiva destinazione di un certo luogo allo svolgimento di attività rientranti nella sfera privata ed intima della persona e della propria famiglia.

E’ da tener presente, tuttavia, che l’uso promiscuo dei locali si verifica non solo nella ipotesi in cui i medesimi ambienti siano contestualmente utilizzati per la vita familiare e per l’attività professionale, ma ogni qual volta l’agevole possibilità di comunicazione interna consenta il trasferimento di documenti propri dell’attività commerciale o professionale nei locali abitativi e, quindi, sia possibile averli sottomano per ogni evenienza e, nel contempo, però, detenerli in stanze abitualmente destinate al sonno o ai pasti (per tutte, Cass. civ., 27 marzo 2015, n. 6232).

L’autorizzazione dell’Autorità Giudiziaria non è invece necessaria per accedere, ad esempio, in uno stabilimento industriale al cui interno vi siano dei locali adibiti ad abitazione del proprietario, del direttore o del custode, a meno che i verificatori non debbano entrare proprio in detti locali.

Appare utile evidenziare che il provvedimento dell’Autorità Giudiziaria che autorizza l’accesso nei locali ad uso promiscuo assolve ad una funzione formale di controllo della sussistenza dei presupposti di legittimità richiesti dalla legge stessa, per cui, nella richiesta di accesso, non è necessaria altra motivazione oltre a quella che dà atto della coincidenza fra domicilio privato e luogo di svolgimento dell’attività.

L’autorizzazione dell’Autorità Giudiziaria deve essere richiesta ed ottenuta per iscritto nei giorni antecedenti all’avvio dell’intervento.

Non può escludersi, tuttavia, l’eventualità che la promiscuità dei locali sia rilevata solo dopo avervi fatto ingresso.

In tali situazioni di carattere eccezionale, al fine di non pregiudicare la speditezza e quindi l’efficacia delle operazioni, devono essere assunti immediati contatti con il Pubblico Ministero di turno al fine di ottenere, anche in forma verbale, l’autorizzazione all’accesso, della quale dovrà darsi atto nel processo verbale all’uopo redatto, che sarà poi trasmesso al magistrato che ha autorizzato l’intervento.

(4) L'accesso in luoghi diversi da quelli in precedenza menzionati.

Occorre distinguere tra:

- locali adibiti esclusivamente ad abitazione privata e relative pertinenze;
- automezzi adibiti o funzionalmente collegati (o meno) all'esercizio di un'attività agricola, commerciale, artistica o professionale;
- locali adibiti all'esercizio di attività non commerciali (enti *non profit*, ONLUS, circoli associativi di carattere privato, ecc.).

Ai sensi dell'art. 52, comma 2, del D.P.R. n. 633/72, richiamato dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73, l'accesso in locali adibiti esclusivamente ad abitazione privata e relative pertinenze può avvenire, previa autorizzazione del Procuratore della Repubblica, soltanto in caso di gravi indizi di violazioni delle norme tributarie, allo scopo di reperire libri, registri, documenti, scritture ed altre prove delle violazioni.

Il provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che autorizza e legittima l'accesso nell'abitazione privata è un atto amministrativo discrezionale, che deve essere motivato con riferimento alla sussistenza dei gravi indizi di violazione delle norme tributarie.

Tale motivazione può esaurirsi anche in espressioni sintetiche di significato implicito ovvero risolversi nel semplice richiamo alla nota dell'Organo di controllo che faccia riferimento ai gravi indizi di violazione (Cass. civ., 19 ottobre 2012, n. 17957).

Di conseguenza, la richiesta di accesso domiciliare deve essere formulata indicando con chiarezza e completezza gli elementi che, sulla base dell'attività investigativa previamente compiuta, legittimano l'esercizio di tale potere ispettivo.

E' da ricordare, a tale riguardo, che le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza n. 16424 del 21 novembre 2002 – confermata anche dalla giurisprudenza successiva (*ex multis*, Cass. civ., 16 ottobre 2009, n. 21974) – hanno definitivamente affermato l'illegittimità dell'autorizzazione all'accesso dell'Autorità Giudiziaria emessa esclusivamente sulla scorta di informazioni anonime. Ciò sul rilievo che:

- la notizia, verbale o scritta, di fonte non individuata e non individuabile non può essere considerata un indizio, neanche quando indichi articolate e dettagliate circostanze potenzialmente riferibili al contribuente segnalato, tale da poter fondare un consistente sospetto;
- in quest'ultimo caso, la segnalazione anonima dettagliata e circoscritta può solo essere valutata dagli Organi di controllo fiscale ai fini dell'esercizio degli ordinari poteri ispettivi, anche tramite accesso nei luoghi in cui si svolge l'attività tassabile, per cui non è necessaria la ricorrenza di gravi indizi; in quest'ultima eventualità, ove gli atti ispettivi conducano all'acquisizione di indizi, vale a dire alla cognizione di circostanze di fatto astrattamente idonee a convertire la mera ipotesi di evasione fiscale in un apprezzamento della possibilità del verificarsi di essa, si determina la facoltà di procedere all'accesso domiciliare, sempre che il Procuratore della Repubblica reputi gravi gli indizi medesimi;
- in altri termini, l'accesso all'abitazione non può essere il primo atto ispettivo dopo una denuncia anonima, occorrendo un minimo d'indagine e di riscontro, per acquisire la cognizione di fatti, sia pure dotati di semplice valore indiziario.

Alla particolare tipologia di accesso in esame è possibile ricorrere anche quando sia necessario intraprendere un'attività di ricerca e di acquisizione di elementi istruttori nei confronti di soggetti che non sono percettori né di redditi d'impresa né di lavoro autonomo. Ciò in quanto il rinvio disposto dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73 all'art. 52 del D.P.R. n. 633/72 (quest'ultimo effettivamente riferibile ai soli esercenti attività di impresa, artisti e professionisti) riguarda esclusivamente le modalità di esercizio della suddetta facoltà di accesso e non l'individuazione dei potenziali soggetti

passivi. Del resto, il citato art. 33 del D.P.R. n. 600/73 è inserito nel Titolo IV – Accertamento e controlli – del medesimo decreto, il quale si apre con una norma (l'art. 31) che espressamente si riferisce al controllo delle dichiarazioni di tutti i contribuenti, senza esclusione alcuna.

Appare utile precisare che fra il provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che autorizza l'accesso in locali adibiti sia ad abitazione sia ad attività economiche e quello che legittima l'accesso in luoghi destinati a soli fini abitativi ricorrono significative differenze.

Infatti, come già evidenziato, il primo si configura quale atto dovuto in quanto, pur essendo necessario sul piano del rispetto della sequenza procedimentale disposta dalla legge, assolve ad una funzione, meramente formale, di controllo della sussistenza dei presupposti di legittimità richiesti dalla legge stessa, per cui non appare necessaria altra motivazione oltre a quella che dà atto della coincidenza fra domicilio privato e luogo di svolgimento dell'attività; il secondo, invece, è un atto tipicamente discrezionale, che si risolve in un controllo giudiziario di carattere sostanziale, giacché la legge riconosce all'Autorità Giudiziaria ordinaria il potere di valutare l'esistenza in concreto degli indizi di violazione delle leggi tributarie segnalati dall'Organo richiedente per stabilire se essi sussistano effettivamente e siano più o meno gravi.

La differenza tra i provvedimenti disciplinati dalle due previsioni innanzi richiamate, legata alla specificità della fattispecie per la quale ognuno di essi può essere invocato e concesso, comporta la non sostituibilità dell'uno con l'altro. Pertanto, come chiarito dalla giurisprudenza, il provvedimento chiesto e concesso per l'accesso nei locali destinati esclusivamente ad abitazione non costituisce legittimo presupposto per l'accesso nei locali che, invece, dovessero risultare adibiti anche ad abitazione del contribuente (e viceversa), e ciò per limitare al massimo l'indubbio "vulnus" al principio costituzionale di inviolabilità del domicilio comunque derivante dall'esecuzione dell'accesso (Cass. civ., 20 ottobre 2011, n. 21779).

In tema di accesso domiciliare, la giurisprudenza di legittimità ha inoltre affermato che:

- l'autorizzazione rilasciata dal Procuratore della Repubblica legittima solo l'accesso nell'abitazione specificamente individuata nel provvedimento (Cass. civ., 22 aprile 2015, n. 8206) e non consente, quindi, ai verificatori di accedere in altri luoghi dove si ritenga che l'abitazione del contribuente debba essere individuata in via di fatto, quale, ad esempio, l'abitazione della convivente (Cass. civ., 22 febbraio 2013, n. 4498);
- l'accesso domiciliare ritualmente autorizzato consente di acquisire anche documenti di pertinenza di soggetti diversi da quelli menzionati nel provvedimento rilasciato dall'Autorità Giudiziaria. Infatti, la "ratio" ispiratrice della previsione normativa che subordina l'accesso all'autorizzazione del Procuratore della Repubblica "è quella di tutelare il diritto del soggetto nei cui confronti l'accesso viene richiesto, e non quello di creare una sorta di immunità dalle indagini in favore di terzi, siano essi conviventi, o meno, con l'interessato" (Cass. civ., 23 ottobre 2013, n. 24007);
- se per accedere ad un locale adibito ad attività commerciale occorre passare attraverso altro locale adibito ad abitazione di un terzo, non è necessaria l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica qualora il titolare dell'abitazione presti il proprio consenso (Cass. civ., 31 agosto 2007, n. 18337);
- l'autorizzazione prevista dall'art. 52 del D.P.R. n. 633/1972 "ben può essere rilasciata, con riferimento a locali ovunque si trovino e dove siano reperibili documenti e altre prove delle violazioni, dal capo dell'ufficio di Procura nel cui ambito territoriale si trova la sede dell'azienda, facente capo alla parte contribuente, da sottoporre a verifica con le relative conseguenze in termini di accertamento delle imposte dirette" anche sul presupposto che "la competenza del pubblico ministero

costituisce un mero criterio di organizzazione del lavoro, che assume rilievo giuridico solo nei rapporti tra gli uffici del pubblico ministero e non può farsi valere con eccezione d'incompetenza" e che "una sorta di competenza di prossimità è prevista, peraltro in via alternativa e non esclusiva, riguardo alla "autorità giudiziaria più vicina" unicamente per le peculiari ipotesi regolate dal comma 3 (perquisizioni personali; apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti e simili; esame di documenti per i quali sia eccetto il segreto professionale)." (Cass. civ., 5 ottobre 2012, n. 17002).

Ne deriva che, in caso di accessi plurimi presso abitazioni private localizzate in territori di competenza di diversi uffici giudiziari, la funzione autorizzativa può essere concentrata presso un'unica Autorità Giudiziaria, individuata in ragione della sede del soggetto economico da sottoporre a verifica.

L'accesso all'interno di automezzi (auto o furgoni), aeromobili o natanti è regolato da presupposti e condizioni diversi a seconda che essi siano riferibili o meno all'attività d'impresa o professionale.

Se tali mezzi sono adibiti e/o funzionalmente collegati all'attività economica del contribuente verificato, possono essere sottoposti ad accesso senza bisogno di ulteriori autorizzazioni oltre a quella che dispone l'accesso presso l'azienda o lo studio professionale. In caso contrario, l'accesso può essere effettuato solo su autorizzazione motivata dell'Autorità Giudiziaria.

L'individuazione dell'uno o dell'altro caso non è, peraltro, sempre agevole e spesso è oggetto di contestazione.

Sulla base degli orientamenti assunti nel corso degli anni dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., 13 maggio 2011, n. 10590; Cass. civ., 5 febbraio 2011, n. 2804; Cass. civ., 3 luglio 2003, n. 10489; Cass. civ., 5 febbraio 2001, n. 2804; Cass. civ., 8 novembre 1997, n. 11036), è fondatamente sostenibile che:

- l'accesso effettuato all'interno di un automezzo, sia esso autovettura o veicolo commerciale, intestato al contribuente sottoposto a verifica (esercitante attività d'impresa o di lavoro autonomo) non richiede una specifica autorizzazione;
- è legittimo l'accesso senza autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria anche nell'autovettura condotta dall'amministratore della società sottoposta ad ispezione, nel presupposto che l'uso dell'automobile da parte di chi ricopre le cariche di vertice nell'ambito dell'azienda rende il mezzo riferibile all'attività d'impresa, a meno che l'autovettura non risulti in quel momento adibita ad uso meramente personale;
- la documentazione contabile rinvenuta all'interno dell'autovettura di un dipendente della società verificata non è utilizzabile in assenza di una specifica autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria motivata da gravi indizi di violazione alle norme tributarie, anche se la documentazione viene consegnata spontaneamente dal dipendente;
- analoga autorizzazione è necessaria per accedere nell'autovettura di un soggetto terzo rispetto al contribuente verificato. Tuttavia, può essere ritenuto legittimo l'accesso effettuato, senza autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, nell'auto di un terzo colto nel tentativo di sottrarre documentazione relativa alla società sottoposta a verifica mentre è in corso un'ispezione debitamente autorizzata nei confronti di quest'ultima.

L'accesso nei locali di pertinenza di enti non commerciali, associazioni, circoli privati, ONLUS e simili richiede gli stessi presupposti previsti per l'accesso nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 8, comma 22, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito in L. 26 aprile 2012, n. 44, all'art. 52, comma 1, del D.P.R. n. 633/72, che si applica anche alle imposte sui redditi per effetto dell'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73.

In precedenza, era richiesta l'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria motivata da gravi indizi di violazione, fatta salva l'ipotesi in cui fossero stati preventivamente acquisiti specifici riscontri documentali comprovanti, in maniera incontrovertibile, che presso la sede o i locali stessi si svolgevano, in tutto o in parte, attività commerciali o professionali.

Come detto, il D.L. n. 16/2012 ha modificato questa impostazione, al fine di potenziare i controlli nei confronti dei soggetti beneficiari delle esenzioni previste dal D.Lgs. n. 460/97.

E' appena il caso di ricordare che l'art. 7 della L. 6 giugno 2016, n. 106, recante "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", attribuisce le funzioni di vigilanza, monitoraggio, controllo sul Terzo settore (incluse le imprese sociali) al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, salvo il coordinamento del Presidente del Consiglio, con il coinvolgimento del Consiglio Nazionale del Terzo settore nonché, per quanto concerne gli aspetti inerenti alla disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e con l'Agenzia delle Entrate.

Tuttavia, tali funzioni di controllo riguardano esclusivamente l'ordinaria attività di vigilanza nei confronti dei soggetti rientranti nel terzo settore e non pregiudicano in alcun modo la possibilità per la Guardia di Finanza di intraprendere interventi di polizia tributaria, di polizia giudiziaria e/o economico-finanziaria nei confronti delle posizioni maggiormente "a rischio", nei termini e con le modalità indicate al Capitolo 8 della Parte V del presente Manuale operativo.

(5) *L'accesso presso Organi e Amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici, società ed enti di assicurazione, società ed enti che effettuano istituzionalmente riscossioni e pagamenti per conto di terzi, ovvero attività di gestione ed intermediazione finanziaria, anche in forma fiduciaria.*

Ai sensi dell'art. 33, 2° comma, del D.P.R. n. 600/73, l'accesso può essere eseguito anche:

- presso le pubbliche amministrazioni e gli enti indicati all'art. 32, 1° comma, n. 5) del D.P.R. n. 600/73 allo scopo di rilevare direttamente i dati e le notizie ivi previste;
- presso gli operatori finanziari di cui all'art. 32, 1° comma, n. 7) del D.P.R. n. 600/73 allo scopo di procedere direttamente alla acquisizione dei dati, notizie e documenti, relativi ai rapporti e alle operazioni oggetto delle richieste di indagini finanziarie, che non siano stati trasmessi entro il termine previsto dal 2° comma dello stesso art. 32 o allo scopo di rilevare direttamente la completezza o l'esattezza delle risposte allorché si abbiano fondati sospetti che le pongano in dubbio.

Nei riguardi di Organi e Amministrazioni dello Stato, tenuto conto delle funzioni pubbliche da questi esercitate e della evidente opportunità di ricercare, pur nel rispetto delle vigenti disposizioni normative, ogni forma di collaborazione possibile, la particolare potestà ispettiva in esame deve essere esercitata a ragion veduta e dopo un approfondito esame della situazione.

Nei casi in cui l'accesso si renda necessario, appare opportuno che la procedura in concreto adottata, fatte ovviamente salve eventuali diverse emergenze proprie del caso concreto, si sviluppi nell'osservanza dei seguenti adempimenti:

- formale attestazione resa al responsabile intervenuto, mediante indicazione a verbale, dei dati e delle notizie per il cui rilevamento diretto è stato disposto l'accesso;
- formale reiterazione della richiesta, nel caso in cui i dati e le notizie forniti risultino non esaustivi rispetto all'originaria istanza ovvero questa non risulti evasa;

- autonoma individuazione dei dati e delle notizie e dei relativi documenti da parte dei verificatori, solo nel caso in cui il responsabile dell'ente si rifiuti di fornire quanto richiesto, ovvero in caso di certezza o fondato sospetto che la richiesta sia stata dolosamente evasa solo in parte;
- rendicontazione dettagliata di tutta l'attività svolta e delle diverse emergenze verificatesi, nell'ambito di un apposito processo verbale di accesso.

Per quanto concerne l'accesso nei confronti degli operatori finanziari, si evidenzia che a seguito delle modifiche all'art. 33, 2° comma, del D.P.R. n. 600/73 introdotte dall'art. 23, comma 26, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, il potere istruttorio in esame può essere esercitato, previa autorizzazione del Comandante Regionale:

- nei confronti di tutti gli operatori finanziari di cui all'art. 32, 1° comma, n. 7) del D.P.R. n. 600/73;
- al ricorrere di due presupposti alternativi:
 - quando le copie richieste dei conti e dei rapporti finanziari o i dati delle operazioni non vengono trasmesse all'Amministrazione finanziaria richiedente, da parte degli intermediari, nei termini concessi (non inferiori a 30 giorni, prorogabili per giustificati motivi di altri 20, ai sensi del 2° comma dello stesso art. 32) allo scopo di procedere direttamente all'acquisizione dei dati, notizie e documenti non trasmessi nei termini;
 - qualora i verificatori nutrano fondati sospetti sulla completezza o esattezza dei dati e notizie inerenti ai rapporti trasmessi allo scopo di rilevare direttamente la completezza o l'esattezza delle risposte.

In questi casi, ai sensi del 6° comma dell'art. 33 del D.P.R. n. 600/73, gli accessi devono essere eseguiti da Ufficiali di grado non inferiore a Capitano, adottando le previste cautele di riservatezza, in orari diversi da quelli di sportello aperto al pubblico e alla presenza del responsabile della sede o dell'ufficio presso cui avvengono ovvero di un suo delegato, il quale deve dare immediata notizia dell'accesso al soggetto interessato.

Si tratta di una potestà ispettiva che si inserisce, quale misura eventuale, nell'ambito della procedura di indagini finanziarie, per i cui aspetti di dettaglio si rinvia al Capitolo 5 della Parte IV del presente Manuale operativo.

c. La ricerca.

L'accesso è, per sua natura, strumentale all'esercizio degli altri poteri che la normativa tributaria attribuisce ai verificatori, tra cui assumono un particolare rilievo le ricerche volte all'individuazione e alla conseguente raccolta di libri, registri, scritture, documenti ed altri elementi (anche di natura informatica) potenzialmente utili alla ricostruzione dell'effettiva capacità contributiva del soggetto controllato.

Tale acquisizione può avvenire attraverso la spontanea esibizione da parte del contribuente nonché, a prescindere da questa, tramite attività svolte personalmente dai verificatori.

(1) L'esibizione e la consegna della documentazione da parte del contribuente ispezionato.

Una volta eseguito l'accesso, il contribuente sottoposto ad attività ispettiva ha l'obbligo di esibire tutti i libri, registri, scritture e documenti richiesti dai verificatori.

L'inottemperanza del contribuente è suscettibile di conseguenze particolarmente gravi, determinando preclusioni a suo carico circa termini e modalità con cui difendere la propria posizione in sede contenziosa, l'applicabilità di sanzioni amministrative (e in taluni casi anche penali) e la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di procedere

all'accertamento ai fini delle imposte dirette e dell'IVA prescindendo dalle risultanze delle scritture contabili.

In dettaglio, tali conseguenze sono così disciplinate:

- secondo il disposto dell'art. 52, comma 5, del D.P.R. n. 633/72, applicabile anche in materia di imposte sui redditi, per effetto del rinvio operato dall'art. 33 del D.P.R. n. 600/73, i libri, i registri, le scritture e i documenti di cui venga rifiutata l'esibizione non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa, intendendosi per rifiuto di esibizione anche la dichiarazione di non possedere libri, registri, documenti e scritture e/o la sottrazione degli stessi al controllo.

Come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, tale preclusione trova applicazione:

- . solo in presenza di un invito specifico e puntuale all'esibizione da parte dell'Amministrazione purché accompagnato dall'avvertimento circa le conseguenze della sua mancata ottemperanza (tra le altre, Cass. civ., 26 febbraio 2016, n. 3791);
- . se il contribuente sottrae i documenti all'ispezione con un comportamento doloso, dettato dalla volontà di impedirne l'esame nel corso della verifica (Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2000, n. 45). Pertanto, non integra i presupposti applicativi dell'inutilizzabilità la dichiarazione (il cui contenuto corrisponda al vero) dell'indisponibilità del documento, non solo se questa sia ascrivibile a caso fortuito o forza maggiore, ma anche se imputabile a colpa, quale ad esempio la negligenza e imperizia nella custodia e conservazione (tra le tante, Cass. civ., 28 aprile 2017, n. 10527; Cass. civ., 11 agosto 2016, n. 16960; Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2000, n. 45). Tuttavia, secondo altro orientamento, l'inutilizzabilità opera anche nei casi in cui il contribuente dichiara, contrariamente al vero, di non possedere o sottragga all'ispezione i documenti in suo possesso, ancorché non al deliberato scopo di impedirne la verifica, ma per errore non scusabile, di diritto o di fatto (dimenticanza, disattenzione, carenze amministrative) e, quindi, per colpa (Cass. civ., 16 giugno 2017, n. 15021; Cass. civ., 29 maggio 2015, n. 11228).

Inoltre, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 156, la preclusione non è applicabile "a dati, notizie, atti, registri o documenti richiesti dall'amministrazione nel corso dell'istruttoria delle istanze di interpello";

- ai sensi del comma 10 dello stesso art. 52, se il contribuente dichiara che le scritture contabili o alcune di esse si trovano presso altri soggetti, deve essere esibita una attestazione dei soggetti stessi recante la specificazione delle scritture in loro possesso; se l'attestazione non è esibita e/o se il soggetto che l'ha rilasciata si oppone all'accesso o non esibisce in tutto o in parte le scritture si applicano le disposizioni del comma 5, dianzi richiamate;
- il rifiuto di esibizione o comunque l'impedimento all'ispezione delle scritture contabili e dei documenti la cui tenuta e conservazione sono obbligatorie per legge o dei quali risulta l'esistenza, determina anche l'applicabilità delle sanzioni previste dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 9 del D.Lgs. n. 471/97;
- a norma dell'art. 39, 2° comma, lett. c), del D.P.R. n. 600/73 e dell'art. 55, comma 2, del D.P.R. n. 633/72, se il contribuente titolare di redditi d'impresa non abbia tenuto o rifiuti di esibire una o più delle scritture contabili indicate nell'art. 14 del D.P.R. n. 600/73 e nell'art. 55 del D.P.R. n. 633/72, ovvero le scritture medesime non sono disponibili per causa di forza maggiore, l'Amministrazione finanziaria può determinare il reddito d'impresa e procedere all'accertamento dell'IVA in via induttiva. A tal riguardo, si precisa che, a norma del comma 3 del citato art. 39, le

disposizioni di cui sopra sono applicabili anche ai redditi delle imprese minori ed a quelli derivanti dall'esercizio di arti e professioni, con riferimento alle scritture contabili indicate, rispettivamente, negli artt. 18 e 19 del D.P.R. n. 600/73.

Occorre poi tener conto che:

- ai sensi dell'art. 11, comma 1, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214, chiunque, a seguito delle richieste effettuate nell'esercizio dei poteri di cui agli artt. 32 e 33 del D.P.R. n. 600/73 e 51 e 52 del D.P.R. n. 633/72, esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. n. 445/2000. La disposizione di cui al primo periodo, relativamente ai dati e alle notizie non rispondenti al vero, si applica solo se a seguito delle richieste di cui al medesimo periodo si configurano le fattispecie di cui al D.Lgs. n. 74/2000;
- ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, "salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, ovvero di consentire l'evasione a terzi, occulta o distrugge in tutto o in parte le scritture contabili o i documenti di cui è obbligatoria la conservazione, in modo da non consentire la ricostruzione dei redditi o del volume di affari".

Si ritiene che analoghe conseguenze possano riguardare la documentazione c.d. "extracontabile". Infatti:

- tale documentazione, pur non rientrando tecnicamente nella categoria dei "libri, registri e scritture obbligatorie", risulta comunque riconducibile al disposto dell'art. 22, 3° comma, del D.P.R. n. 600/73, in cui è previsto che, per ciascun affare, devono essere ordinatamente conservati, fino allo stesso termine indicato nel precedente comma per le scritture contabili obbligatorie – vale a dire, fino a quando non siano definiti gli accertamenti relativi al corrispondente periodo d'imposta, anche oltre il termine stabilito dall'art. 2220 c.c. o da altre leggi tributarie e fatto salvo il disposto dell'art. 2457 dello stesso c.c. (ora art. 2496) – gli originali delle lettere, dei telegrammi e delle fatture ricevuti e le copie delle lettere e dei telegrammi spediti e delle fatture emesse;
- secondo l'art. 52, comma 4, del D.P.R. n. 633/72, l'ispezione documentale si estende a tutti i libri, registri, documenti e scritture che si trovano nei locali in cui si esercita l'attività, ivi compresi quelli la cui tenuta e conservazione non sono obbligatorie.

Resta fermo che l'esibizione agli Organi di controllo dei documenti in parola può considerarsi materialmente esigibile solo in quanto detti documenti siano effettivamente stati posti in essere dal contribuente, in via autonoma, nell'ambito della propria attività e siano oggetto di una esplicita richiesta da parte dei verificatori, accompagnata dall'avvertimento circa le conseguenze della sua mancata ottemperanza.

Alla luce di quanto esposto, all'atto dell'accesso è necessario che i verificatori:

- avanzino al contribuente o a chi lo rappresenta esplicita richiesta, da formalizzare adeguatamente nel processo verbale compilato, di esibizione dei documenti contabili obbligatoriamente detenuti ed eventualmente, in relazione a specifiche esigenze ispettive, di particolari documenti extracontabili, rappresentando formalmente le conseguenze derivanti dal rifiuto di esibizione, dalla falsa dichiarazione di non possesso, dall'occultamento o comunque dalla sottrazione all'ispezione;
- diano precisa e dettagliata contezza, nell'ambito del processo verbale, del rifiuto, della dichiarazione di non possedere quanto richiesto, dell'occultamento o della

sottrazione, ponendo particolare attenzione e scrupolo a che detti comportamenti siano chiaramente riferibili a singoli documenti o scritture e provengano da un soggetto legittimato, da identificarsi tendenzialmente nel contribuente sottoposto a controllo o nel suo rappresentante.

Va in questa sede ricordato che i contribuenti che tengono la contabilità e i registri contabili a mezzo di sistemi informatici e meccanografici possono adempiere alla richiesta avanzata dai verificatori provvedendo alla stampa dei registri in loro presenza.

Infatti, la tenuta di qualsiasi registro contabile con sistemi meccanografici è considerata regolare in difetto di trascrizione su supporti cartacei, nei termini di legge, dei dati relativi all'esercizio per il quale i termini di presentazione delle relative dichiarazioni annuali non siano scaduti da oltre tre mesi, allorquando anche in sede di controlli ed ispezioni gli stessi risultino aggiornati sugli appositi supporti magnetici e vengano stampati contestualmente alla richiesta avanzata dagli organi competenti e in loro presenza (art. 7, co. 4-ter, D.L. 10 giugno 1994, n. 357, convertito dalla Legge 8 agosto 1994, n. 489).

(2) L'attività di ricerca in fase di accesso.

A prescindere dalla circostanza che il contribuente abbia o meno compiutamente adempiuto all'obbligo di esibizione e consegna della documentazione nei termini dianzi esposti, i verificatori possono comunque procedere all'effettuazione delle ricerche, secondo la specifica potestà prevista dagli artt. 52 del D.P.R. n. 633/72 e 33 del D.P.R. n. 600/73, oltre che dall'art. 35 della L. n. 4/29.

Sebbene l'effettivo esercizio di detta facoltà sia da ritenersi rimesso all'autonomia tecnica dei verificatori, sulla base degli obiettivi concreti dell'attività ispettiva, come maturati a seguito delle risultanze acquisite dalla pregressa attività di *intelligence* nonché da quella preparatoria, le funzioni di polizia economico-finanziaria attribuite al Corpo implicano che alle ricerche si debba procedere ogni qual volta risulti in concreto possibile.

Allorquando, in relazione agli obiettivi dell'intervento, i militari decidano di avvalersi di tale facoltà, essi devono adottare ogni accorgimento utile ad assicurare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività del contribuente nonché alle sue relazioni commerciali o professionali, garantendo, al tempo stesso, la completezza ed esaustività delle operazioni ed evitando, quindi, situazioni suscettibili di determinare la mancata acquisizione all'istruttoria di documenti che avrebbero potuto rivelarsi utili per una più corretta ricostruzione della posizione fiscale del contribuente.

Ferma restando, pertanto, la necessità di assicurare l'"effetto sorpresa", occorre evitare che i soggetti presenti nei locali interessati all'accesso possano sottrarre od occultare documenti utili all'ispezione.

Le operazioni di ricerca interessano, di norma, tutti i locali nella disponibilità dell'azienda o dello studio, nonché, in caso di accesso domiciliare, tutti i locali rientranti nella disponibilità del soggetto, quali risultanti in base al contratto di locazione ovvero all'estensione del diritto di proprietà, di altro diritto reale di godimento o del semplice possesso.

Per le imprese di rilevanti dimensioni, le ricerche possono generalmente essere limitate agli uffici amministrativi, contabili e fiscali, nonché a quelli in uso ai soggetti che esercitano funzioni decisionali.

Se nel corso delle ricerche stesse vengono individuati locali di pertinenza o attigui a quelli inizialmente individuati, risultanti nella disponibilità dell'azienda o del lavoratore autonomo, non pare necessaria l'emissione di un nuovo provvedimento autorizzativo, soprattutto nei casi in cui quest'ultimo utilizzi formule tali da comprendere situazioni di

questo genere, quale, ad esempio, quella per cui l'accesso può riguardare anche "ogni altro locale risultante nella disponibilità del soggetto controllato".

Ciò non vale per quei locali che sono per legge tutelati da particolari garanzie e per i quali sono necessarie formali autorizzazioni, ad esempio, dell'Autorità Giudiziaria; ove, in seguito all'accesso, venissero individuati locali diversi da quelli espressamente contemplati dall'originario provvedimento, è necessario che i verificatori ottengano un'ulteriore, specifica autorizzazione.

Per altro verso, le ricerche possono essere estese anche sugli autoveicoli e natanti dell'impresa verificata nonché su quelli che, sulla base delle circostanze di fatto riscontrate in sede di accesso e da far risultare adeguatamente in atti, risultino comunque funzionalmente collegati all'attività economica esercitata.

È possibile che, nel corso delle ricerche effettuate presso la sede o il domicilio di un certo contribuente, vengano rinvenuti libri, registri, scritture ed altri documenti, ivi compresa documentazione extracontabile, anche di natura informatica, relativi ad altre attività riconducibili allo stesso soggetto nei cui riguardi viene svolto l'accesso, ovvero ad altre attività riconducibili a terzi.

In questi casi, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, l'acquisizione dei documenti deve ritenersi legittima (Cass. civ., 23 ottobre 2013, n. 24007), ferma restando, per l'eventualità in cui si intenda sottoporre ad ispezione detta documentazione, il formale e distinto avvio di un'autonoma attività ispettiva nei riguardi della attività o del soggetto cui la stessa è riconducibile.

(3) *Le perquisizioni personali e l'apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili e ripostigli.*

Ai sensi del comma 3 dell'art. 52 del D.P.R. n. 633/72, è sempre necessaria l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale competente per procedere a:

- perquisizioni personali;
- apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili e ripostigli.

Conseguentemente, allorché durante le operazioni di accesso si presenti la necessità di procedere ai citati adempimenti, occorre provvedere tempestivamente a richiedere alla competente Autorità Giudiziaria il necessario provvedimento autorizzativo.

La perquisizione, ove autorizzata, è eseguita in conformità alle norme del codice di procedura penale e, quindi, nel rispetto della dignità e del pudore di chi vi è sottoposto (art. 249, comma 2, c.p.p.), da parte di persona dello stesso sesso.

Quanto all'esame di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili e ripostigli, si evidenzia che l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica è richiesta solo nel caso di "apertura coattiva" e non anche, quindi, quando l'attività di ricerca si svolga con la collaborazione del contribuente o nel caso in cui cassetti e armadi non siano chiusi a chiave (Cass. civ., 18 febbraio 2015, n. 3204).

Per le attività di perquisizione personale e di apertura coattiva devono essere redatti autonomi processi verbali.

(4) *L'acquisizione di documenti per i quali è opposto il segreto professionale.*

Il comma 3 dell'art. 52 del D.P.R. n. 633/1972 richiede l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica anche per l'esame di documenti e la richiesta di notizie relativamente ai quali è eccepito il segreto professionale, fermo restando quanto disposto dall'art. 103 c.p.p..

Le norme di riferimento in tema di segreto professionale sono:

- l'art. 200, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, a mente del quale non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'Autorità Giudiziaria, i ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, gli avvocati, i procuratori legali, i consulenti tecnici, i notai, i medici e i chirurghi, i farmacisti, le ostetriche e ogni altro esercente una professione sanitaria, gli esercenti altri uffici e professioni ai quali la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale; il giudice, se ha motivo di dubitare che la dichiarazione resa da tali soggetti per esimersi dal testimoniare sia infondata, provvede agli accertamenti necessari, ordinando che il testimone deponga, qualora detta infondatezza risulti confermata;
- l'art. 622 del codice penale, che punisce il fatto di chi "avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto".

Nel corso di accessi ai fini fiscali, il segreto professionale può essere opposto soltanto per quei documenti che rivestono un interesse diverso da quelli economici e fiscali del professionista o del suo cliente. Pertanto, non può essere eccepito per le scritture ufficiali né per l'acquisizione dei documenti che costituiscono prova dei rapporti finanziari intercorsi fra professionista e cliente. Diversamente opinando, il segreto professionale si presterebbe ad essere uno strumento di elusione dei controlli (Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2010, n. 11082).

In ogni caso, qualora venga opposto il segreto professionale, i verificatori devono avanzare una richiesta motivata di autorizzazione all'Autorità Giudiziaria avendo cura di evidenziare l'utilità ai fini della verifica dell'esame del carteggio in ordine al quale viene opposto il segreto.

Quindi, sul piano operativo, in linea di massima, in caso di opposizione, anche verbale, del segreto professionale da parte del contribuente in relazione a specifici atti e documenti diversi da quelli previsti dalle disposizioni tributarie e connotati da una valenza eminentemente fiscale, gli operanti:

- desisteranno, in ogni caso, dalla consultazione e dall'acquisizione, anche in copia, del documento per il quale è eccepito il segreto;
- effettueranno, nell'immediatezza dei fatti, ogni possibile accertamento per valutare se l'eccezione avanzata dal contribuente è fondata e legittima, assumendo ogni utile informazione da quest'ultimo o dalle altre persone in grado di riferire su circostanze utili, dandone atto nel processo verbale di verifica ovvero nei processi verbali di operazioni compiute, nonché nei processi verbali di acquisizione di informazioni sottoscritti dai soggetti auditi;
- assumeranno tempestivi contatti con l'Autorità Giudiziaria territorialmente competente per ottenere, ricorrendone i presupposti, l'autorizzazione a procedere all'acquisizione e al successivo esame dei documenti, ai sensi dell'art. 52, comma 3, del D.P.R. n. 633/1972, avendo cura di informarla sull'esito degli accertamenti già esperiti;
- adotteranno, ove ricorra la concreta possibilità che le informazioni ritenute segrete possano essere irrimediabilmente disperse nelle more del pronunciamento dell'Autorità Giudiziaria, ogni misura necessaria ad assicurarne l'integrità e la conservazione, provvedendo, se del caso, a cautelare il documento cartaceo o il dispositivo digitale in cui risiede il documento informatico.

Tali cautele saranno fatte risultare nel processo verbale di verifica, evidenziando che i documenti cautelati non sono stati in alcun modo visionati, in attesa dell'autorizzazione del magistrato;

- in caso di impossibilità tecnica ad assumere utili iniziative ai fini della conservazione del documento secondo quanti dianzi indicato, ipotesi riscontrabile, ad esempio, quando le informazioni d'interesse risiedono in uno spazio di memoria esterna (es. *cloud*, server remoti, ecc.), riferiranno la circostanza all'Autorità Giudiziaria adita, evidenziando le specifiche ragioni di urgenza e indifferibilità che non consentono, in alcun modo, di procrastinare l'acquisizione;
- nel caso in cui l'Autorità Giudiziaria adotti uno specifico provvedimento autorizzativo atto a rimuovere il segreto professionale, questo sarà eseguito attraverso l'acquisizione dei dati d'interesse agli atti della verifica o del controllo, avendo cura di darne tempestiva informazione all'Autorità Giudiziaria che ne ha disposto l'esibizione; in caso contrario i documenti eventualmente cautelati saranno immediatamente rimessi nella disponibilità della parte.

Di tali adempimenti sarà dato atto nel processo verbale di verifica o di operazioni compiute redatti nell'ambito dell'ordinario sviluppo dell'attività ispettiva.

La medesima prassi operativa deve essere seguita anche qualora la documentazione per la quale viene opposto il segreto professionale sia custodita all'interno di supporti informatici, in relazione alla cui attività di ricerca ed estrazione nel corso dell'accesso vengono forniti ulteriori elementi di dettaglio nel successivo sottoparagrafo (5).

Con riferimento alla tematica, in campo penale la giurisprudenza di legittimità (Cass. pen., Sez. II, 10 novembre 2017, n. 51446) ha precisato che:

- costituisce sequestro probatorio l'acquisizione, mediante estrazione di copia informatica o riproduzione su supporto cartaceo, dei dati contenuti in un archivio visionato nel corso di una perquisizione legittimamente eseguita ai sensi dell'art. 247 c.p.p., quando il trattenimento della copia determina la sottrazione all'interessato dell'esclusiva disponibilità dell'informazione e incide sul diritto alla riservatezza o al segreto;
- *“l'attuale disposto dell'articolo 256 del Codice di procedura penale (...) ha superato i limiti in precedenza esistenti in tema di opposizione del segreto professionale, prevedendo una tutela di carattere simmetrico rispetto a quella contemplata per la testimonianza”*. Pertanto, nel caso in cui sorga la necessità di acquisire atti, documenti, dati, informazioni e programmi informatici, l'Autorità Giudiziaria ha l'onere di rivolgere ai soggetti indicati dal citato art. 200 c.p.p. una richiesta di consegna attraverso un decreto di esibizione, in virtù del quale sussiste un obbligo di rimessa immediata della cosa domandata, a meno che il soggetto destinatario della richiesta non dichiari per iscritto che il bene di cui si pretende l'esibizione è oggetto di segreto professionale.

La formale opposizione del segreto professionale, se sollevata *“in ragione della correlazione della disponibilità dei beni sequestrati o estratti in copia con un mandato professionale in precedenza conferito”*, è idonea a impedire all'Autorità Giudiziaria di procedere al sequestro del bene richiesto in consegna, salvi gli accertamenti previsti dall'art. 256, comma 2, c.p.p., a seguito dei quali, ove la stessa opposizione risulti infondata, l'Autorità Giudiziaria dispone il sequestro.

Come già evidenziato, il comma 3 dell'art. 52 fa salvo l'art. 103 c.p.p., che limita l'esecuzione di ispezioni, perquisizioni e sequestri nei confronti dei difensori di persone sottoposte a procedimenti penali e dei consulenti tecnici.

Si ritiene che il richiamo legislativo all'art. 103 c.p.p. comporti l'intangibilità dei soli documenti individuabili a norma dell'art. 35 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, concernenti i rapporti strettamente inerenti al mandato fiduciario tra il difensore (avvocato) o il consulente tecnico (commercialista, psicologo, consulente del lavoro, ecc.) e il cliente.

In questi casi, non è sufficiente l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica per procedere all'apertura dei plichi, dovendosi procedere direttamente il giudice delle indagini preliminari, ovvero un magistrato dell'ufficio del Pubblico Ministero in forza di un decreto motivato del giudice, il quale ipotizzi che il relativo contenuto costituisca corpo del reato.

Nei casi di specie, è quindi necessario che i militari operanti comunichino tempestivamente al Pubblico Ministero, anche in forma orale, ai sensi dell'art. 347 del c.p.p., la notizia di reato che ritengano eventualmente ravvisabile, per i successivi atti che l'Autorità Giudiziaria stessa riterrà di compiere.

Resta inteso che, anche per i documenti che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 103 c.p.p., il professionista può comunque opporre il segreto professionale, eventualmente superabile attraverso una specifica autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, peraltro impugnabile dal contribuente dinanzi al giudice tributario unitamente all'atto impositivo ovvero, laddove la verifica non dia luogo all'emanazione di un atto impositivo o se tale atto non viene impugnato, dinanzi al giudice ordinario (Cass., sez. un., 2 maggio 2016, n. 8587).

(5) La ricerca e l'estrazione di documenti informatici nel corso dell'accesso.

Con riguardo al tema delle acquisizioni informatiche, è importante tenere conto, sul piano concettuale, dell'autonomia che assume il "dato informatico" rispetto al "sistema informatico", dovendosi considerare quest'ultimo come un "contenitore" rispetto al "contenuto", espresso appunto dal dato informatico. Tale principio, peraltro, è emerso in un recente pronunciamento della giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. Un., 7 settembre 2017, n. 40963).

Ne deriva che, nella prassi investigativa, possono verificarsi distinte situazioni, rispetto alle quali l'acquisizione probatoria, secondo le diverse necessità, può riguardare il dato informatico in sé, ovvero il medesimo dato quale mero "recipiente" di informazioni: nel primo caso l'oggetto dell'acquisizione è l'informazione in sé; nel secondo la materiale apprensione riguarda il dato come cristallizzato in un "clone" identico all'originale, perché riversato in una "copia immagine" (c.d. *bitstream image* o copia forense) al fine di preservarne l'integrità e l'identità alle condizioni in cui si trovava al momento del prelievo e consentire successive verifiche o accertamenti tecnici.

Dalla distinzione dianzi evidenziata discende, sul piano pratico, la possibilità di effettuare in via alternativa:

- l'acquisizione dell'intero contenuto di un supporto di memorizzazione, prelevandone una "copia immagine". La necessità di procedere in questo senso può ricorrere, ad esempio, nel caso in cui si sospetti fondatamente che il contribuente abbia cancellato un *file* di interesse e che esista una traccia "latente" di questa operazione all'interno del dispositivo fisico (es. *pen drive*, *hard-disk*, ecc.);
- l'estrazione di mirate informazioni digitali, ove l'interesse degli operanti risulti circoscritto a particolari contenuti informatici specificamente individuabili.

Fatta questa premessa, occorre rilevare che in sede di apertura della verifica è sempre necessario valutare, in relazione agli obiettivi dell'intervento e alle circostanze del caso concreto, l'opportunità di procedere a ricerche finalizzate all'acquisizione di:

- supporti informatici fisici (cd, dvd, *hard-disk* esterni, chiavi usb, ecc.);
- dati presenti nell'*hard-disk* dell'elaboratore, mediante trasferimento su altro supporto informatico esterno (cosiddetta copia forense).

Tali ricerche si rendono necessarie non solo con riferimento ai dati di natura contabile, quanto, soprattutto, per quelli di carattere extracontabile ovvero sviluppati dal contribuente per finalità di controllo gestionale ovvero per altre esigenze interne che,

tuttavia, possono rivelarsi comunque utili ai fini del controllo fiscale. Infatti, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, i documenti informatici estrapolati legittimamente dai *computer* nella disponibilità dell'imprenditore, nei quali sia contenuta contabilità non ufficiale, costituiscono, in quanto scritture dell'impresa stessa, elemento probatorio, sia pure meramente presuntivo, utilmente valutabile, salva la verifica della loro attendibilità (Cass. civ., 9 marzo 2016, n. 4600; Cass. civ., 3 ottobre 2014, n. 20902; Cass. civ., 30 marzo 2012, n. 5226).

In linea generale, pertanto, in tutti gli accessi nel corso dei quali si ritenga ragionevolmente di dover eseguire acquisizioni informatiche, è opportuno disporre la partecipazione di personale in possesso di adeguate cognizioni tecniche, ancorché non munito di specifiche qualifiche. Con riguardo alla formazione del personale, questo Comando Generale ha avviato iniziative volte alla definizione di specifici percorsi formativi per la preparazione dei cosiddetti *first responder*, cui saranno trasferite specifiche competenze proprio nella fase di acquisizione, in linea con le previsioni degli standard internazionali in materia (ISO/IEC 27037 – *Guidelines for identification, collection, acquisition, and preservation of digital evidence – Annex A*).

Nelle situazioni di maggiore complessità, invece, è necessario prevedere il supporto di personale qualificato *Computer Forensics e Data Analysis* (di seguito, CFDA), come, ad esempio, negli accessi rivolti a imprese appartenenti a gruppi multinazionali che potrebbero perciò impiegare sistemi di comunicazione e di memorizzazione delle informazioni condivisi al proprio interno, di talché l'estrazione informatica presso la singola entità in verifica potrebbe avere riverberi sulle altre consociate ovvero sul sistema nel suo complesso.

In tali ultimi casi, e, con riferimento in generale al segmento della cosiddetta economia digitale, l'elevato tasso di dematerializzazione delle operazioni economiche e la difficoltà di applicare i tradizionali criteri di collegamento, fisici e territoriali, per stabilire il luogo di tassazione degli utili delle imprese che vi ricorrono, rende imprescindibile l'acquisizione dei dati informatici, ovunque presenti. L'impiego di unità qualificate CFDA deve essere preso in considerazione anche quando la verifica riguardi contribuenti che adottano sistemi digitali complessi e così anche nei casi in cui siano in corso attività di polizia giudiziaria ovvero nell'ambito di interventi che possano verosimilmente condurre all'individuazione di elementi di prova di responsabilità penali.

Per le modalità operative di attivazione dei militari CFDA si rimanda ai contenuti della circolare n. 300906 in data 13 ottobre 2011, di questo Comando Generale – III Reparto.

Comunque, ove possibile, tutte le operazioni di acquisizione di materiale e/o supporti informatici devono svolgersi con l'assistenza di personale specializzato del soggetto ispezionato (nei casi delle aziende di maggiori dimensioni si tratterà del responsabile dei sistemi IT).

Occorre tener presente, tuttavia, che il comma 9 dell'art. 52 del D.P.R. n. 633/1972, valevole anche ai fini delle imposte sui redditi, prevede che, in deroga alle disposizioni del comma 7 – che contempla talune limitazioni al ritiro di documenti e scritture – gli operatori dell'Amministrazione che procedono all'accesso nei locali dei soggetti che si avvalgono di sistemi meccanografici, elettronici e simili, hanno facoltà di provvedere all'elaborazione dei supporti fuori dei locali stessi qualora il contribuente non consenta l'utilizzazione dei propri impianti e del proprio personale.

Nel sancire il divieto di eseguire operazioni direttamente sugli apparati in uso al contribuente in assenza di un suo espresso consenso, la disposizione consente ai verificatori di procedere all'elaborazione dei dati ivi contenuti successivamente, al di fuori dei locali del contribuente, con ciò attribuendo agli stessi, evidentemente, anche la facoltà di adottare gli accorgimenti necessari a tale scopo. Ovviamente di tale rifiuto alla collaborazione deve essere fatta esplicita menzione nei processi verbali redatti,

con indicazione delle modalità specifiche con cui i dati del contribuente sono stati successivamente elaborati e delle misure adottate per garantirne la conservazione e la genuinità.

In ogni caso, è possibile riversare, ove ritenuto necessario dai verificatori ed indipendentemente dalla collaborazione del contribuente, i dati presenti nei supporti informatici o nell'*hard-disk* dell'elaboratore in uso alla parte su supporti appositamente predisposti dai militari operanti, ai fini della successiva elaborazione, nonché ricercare ed acquisire le copie "di sicurezza" dei dati effettuate nei giorni antecedenti all'intervento, al fine di individuare, ove possibile, quelli eventualmente cancellati dal sistema al momento dell'accesso.

Nella pratica operativa, diverse sono le situazioni che si possono incontrare e, in relazione ad esse, differenti sono le competenze necessarie ad affrontarle.

Per le attività di acquisizione di tipo elementare – quali, ad esempio, la semplice duplicazione di supporti informatici o la stampa in presenza del contribuente e su supporto cartaceo di dati e/o informazioni contenuti sugli apparecchi informatici – si ritiene sufficiente, di regola, come detto, l'impiego di militari in possesso di basilari nozioni informatiche.

Questi ultimi, in fase di ricerca dei dati di interesse contenuti su supporti informatici, computer nella disponibilità dell'imprenditore, *server* di rete, ecc., subito dopo aver adottato le cautele del caso tese ad impedirne l'alterazione o la distruzione, devono richiedere la presenza di personale qualificato dell'azienda ispezionata, ovvero, in sua assenza, di una persona di propria fiducia, al fine di farsi assistere nell'attività di estrazione dei documenti rilevanti ai fini tributari/amministrativi, che sarà oggetto di dettagliata descrizione in atti.

I dati così estratti devono essere masterizzati in duplice copia, su supporti informatici possibilmente non modificabili, mentre quelli ritenuti, *prima facie*, di maggiore interesse operativo possono essere immediatamente stampati alla presenza della parte o del delegato ed allegati in atti; inoltre, i supporti e i documenti così acquisiti devono essere siglati dai verbalizzanti e dalla parte.

Una copia di detti supporti deve essere conservata, opportunamente cautelata, agli atti della verifica nell'eventualità di contestazioni sulla genuinità dei dati utilizzati quali prove di eventuali rilievi ed estrapolati dall'altra copia (c.d. "di lavoro"), acquisita agli atti dell'ispezione e oggetto di analisi da parte dei verificatori. È fatta salva ovviamente la facoltà del contribuente in verifica di richiederne una ulteriore copia.

Oltre all'acquisizione mirata di singoli *file* tramite duplicazione degli stessi, laddove ritenuto utile o necessario rispetto alle finalità dell'intervento e/o al profilo soggettivo del contribuente, i militari operanti possono acquisire anche l'intero contenuto di supporti di memoria (*hard disk* interni o esterni, *USB drive*, schede *SD*), avendo cura di effettuare una copia forense degli stessi (*bitstream image*, archivio in formato *EWF* o simili).

Le pratiche di *Digital Forensics* impongono l'esecuzione di una serie di attività che consentono di assicurare le fonti di prova digitale. Per "evidenza digitale" si intende un documento informatico o un *file*, di cui occorre acquisire un duplicato informatico, come definito dall'art. 1, comma 1, lettera i-quinquies del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale, di seguito CAD), avendo cura di preservare i cosiddetti "metadati" (tra cui, in particolare, le date di creazione e ultima modifica), soprattutto nel caso delle e-mail, atteso che nella componente nota come *header* sono contenute informazioni utili a rilevare l'autenticità di un messaggio. Il duplicato informatico di un documento informatico, in conformità a quanto stabilito dal D.P.C.M. 13 novembre 2014 ("Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici"), deve essere prodotto mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico ottenuto

sullo stesso sistema di memorizzazione, o su un sistema diverso, contenga la stessa sequenza di *bit* del documento informatico di origine. Tale procedura consente di conferire al duplicato informatico il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, del documento informatico da cui lo stesso è tratto. Tale ultima operazione può essere efficacemente realizzata includendo i file acquisiti in un “archivio compresso” (tipicamente in formato .zip o .7z), realizzabile tramite *software* liberamente disponibile in rete anche in versione *portable*/eseguibile, senza installazione sugli apparati del contribuente, da supporti rimovibili come CD e “chiavette” USB. Qualora strettamente necessario, è possibile anche stampare i dati ritenuti maggiormente d’interesse, avendo cura di far apporre la firma per copia conforme ai verificatori stessi e al contribuente, nonché di riportare la data della stampa. In tal modo, si ottiene una copia analogica di documento informatico, secondo le modalità e le garanzie previste dall’art. 23 del citato CAD.

I requisiti generali per la gestione delle evidenze digitali riguardano, in generale, la pertinenza delle stesse alle finalità dell’attività ispettiva e l’affidabilità delle operazioni svolte per acquisirle mediante una adeguata documentazione dei processi eseguiti che, ove possibile, debbono essere ripetibili.

Particolari misure devono essere assunte per assicurare la pertinenza alla verifica dei dati informatici acquisiti presso le società appartenenti a gruppi multinazionali che utilizzano architetture informatiche condivise con le altre entità del gruppo. In tali casi appare necessario che gli operanti, all’atto della ricerca dei dati informatici di potenziale interesse ispettivo da svilupparsi con l’assistenza di un operatore a ciò preposto dal contribuente, adottino ogni necessaria cautela al fine di assicurare un ragionevole collegamento tra le informazioni apprese e il contesto ispettivo, dovendosi evitare acquisizioni indiscriminate di dati che potrebbero determinare illegittime limitazioni dei diritti di parti terze, quali le imprese consociate, e al contempo imporre ai verificatori di esaminare grandi quantità d’informazioni prive di una reale utilità sul piano istruttorio.

Detta necessità, ad esempio, risulta soddisfatta nel caso in cui la ricerca venga circoscritta agli *account* di posta elettronica di alcuni dipendenti della società verificata, nominativamente individuati in ragione dei ruoli e delle responsabilità che essi rivestono in seno all’organizzazione.

Tutte le operazioni devono essere verificabili e valutabili anche da terze parti e a posteriori attraverso la documentazione delle attività svolte che deve permettere la successiva valutazione della metodologia tecnico-scientifica e delle procedure seguite.

Secondo gli *standard* internazionali in materia, è necessario gestire le predette evidenze digitali attraverso le seguenti macro-attività:

- identificazione e raccolta, ovvero il processo di ricerca, ricognizione, raccolta, preservazione e documentazione di potenziali evidenze digitale.

Appare opportuno che all’atto dell’accesso si accerti l’eventuale disponibilità o possesso da parte del titolare, dell’amministratore o dei soggetti responsabili della contabilità di “memorie” portatili (ad esempio chiavi “USB”) e, più in generale, di dispositivi idonei alla memorizzazione dei dati ovvero alla loro elaborazione e relative periferiche, il cui contenuto, se pertinente all’attività ispettiva, dovrà essere acquisito parimenti;

- acquisizione, come processo di creazione di una copia di dati, il cui prodotto rappresenta la copia di una evidenza digitale che è realizzata per mantenere l’affidabilità dell’evidenza stessa, includendo anche la procedura di verifica.

È necessario, in tale fase, tenere in considerazione i principi fondamentali dell’integrità dei dati che devono essere acquisiti, con ciò significando che, secondo gli *standard* e le linee guida riconosciute a livello internazionale, nessuna delle

attività svolte nella fase di acquisizione dovrebbe andare a modificare i dati, i dispositivi o i supporti elettronici che possono essere successivamente oggetto di acquisizione ed analisi nell'ambito dell'attività ispettiva. Il personale operante deve pertanto adottare ogni utile precauzione a salvaguardia dell'integrità dei dati che vengono acquisiti; in altri termini, il duplicato di un documento informatico o la copia forense di un supporto di memoria deve essere prodotto mediante processi e strumenti che assicurino che l'evidenza informatica ottenuta sullo stesso sistema di memorizzazione, o su un sistema diverso, contenga la stessa sequenza di bit di quella originale. Le buone prassi a livello internazionale impongono, soprattutto nel caso della duplicazione di unità di memoria, l'utilizzo di specifici dispositivi (*writeblocker*, duplicatori) e/o applicativi (*software* di acquisizione forense), capaci di garantire l'integrità dell'evidenza acquisita.

In ogni caso, e quale regola generale cui conformarsi anche in assenza dei militari CFDA, anche per l'acquisizione di singoli documenti informatici, è opportuno, ove tecnicamente possibile in relazione alle competenze degli operanti, calcolare un'impronta logico-matematica detta *hash*.

La determinazione dell'impronta (*rectius* valore di *hash* e *funzione di verifica*) del documento informatico attraverso gli algoritmi di *hash* consente, infatti, unitamente alla documentazione delle attività svolte, di ricostruire le azioni svolte sui documenti informatici di interesse;

- conservazione, finalizzata al mantenimento e salvaguardia dell'integrità e delle condizioni originarie della potenziale evidenza digitale.

A tal fine, si segnala la necessità di riportare in un apposito documento detto "catena di custodia":

- . i nominativi dei militari operanti, la sede del contribuente e la data;
- . i nominativi dell'eventuale personale tecnico messo a disposizione dal contribuente;
- . l'elenco delle evidenze digitali acquisite;
- . la tipologia delle evidenze digitali acquisite (es. "USB drive da 4 GB Marca xxx e modello xxx, con numero di serie xxxx", archivio .zip di file, ecc.);
- . l'impronta *hash* di ciascuna evidenza e la funzione di calcolo utilizzata (es: archivio.zip, impronta SHA1 = d37add79b635d4f4e55312b4e5fe42d40121746e);
- . gli eventuali passaggi di consegna dell'evidenza digitale (militare cedente, militare accettante);
- . il luogo ove vengono custoditi i sistemi e/o i supporti informatici ovvero i dati digitali acquisiti nel corso dell'attività ispettiva.

Quali ulteriori indicazioni utili a individuare, preservare ed acquisire evidenze digitali di potenziale interesse investigativo, si segnala quanto segue:

- copie di sicurezza: considerato il rischio concreto di cancellazione del materiale di interesse al momento dell'accesso, la contromisura da adottare consiste nella ricerca di copie di sicurezza (*back-up*) delle informazioni (*back-up* su dischi esterni, uso di strumenti di *cloud storage* come Google Drive, Dropbox, OneDrive e simili).

Il confronto fra il *back-up* realizzato dal contribuente prima dell'inizio dell'attività ispettiva e le evidenze acquisite dai verificatori al momento dell'accesso può, infatti, evidenziare l'esistenza di elementi occulti da sottoporre a ulteriori approfondimenti;

- *artifact*: attraverso appositi software in uso al personale qualificato CFDA è possibile rilevare tracce (cd. *artifact*) che documentano l'interazione dell'utente con le diverse

applicazioni in uso sui sistemi informatici (es: navigazione web, uso di specifici *software*, presenza di informazioni cifrate, ecc.);

- *log* applicativi e di rete: particolari tipologie di *artifact* sono quelli connessi ai messaggi di servizio prodotti da applicativi *software* e apparati di rete (es. *log* del sistema operativo, *log* di sicurezza);
- *software* realizzato *ad hoc*: un utile adempimento è il riscontro di tutti i *software* installati sui sistemi informatici analizzati, al fine di appurare se ve ne siano di specifici per finalità di gestione parallela della contabilità.

Nei casi in cui sussista l'inderogabile necessità di procedere ad operazioni informatiche che non possono essere completate durante il primo giorno delle operazioni (ad es.: l'esame dettagliato dei contenuti di tutte le strumentazioni e di tutti i supporti informatici presenti presso i locali ove viene effettuato l'accesso; l'effettuazione di copie di supporti di grandezza rilevante; etc.), può essere valutata l'opportunità, ove tecnicamente praticabile, di continuare l'attività successivamente, mediante idonee cautele dei luoghi e dei mezzi ovvero procedere ai necessari adempimenti, dando atto di ciò nel processo verbale di verifica.

Per quanto riguarda le comunicazioni via e-mail, intercorse fra l'operatore ispezionato e soggetti terzi, ovvero fra articolazioni interne della stessa struttura imprenditoriale, occorre tenere presente le particolari disposizioni previste per l'acquisizione e l'esame di documentazione contenuta in plichi sigillati, o per la quale è opposto il segreto professionale, adattate alle prescrizioni dettate in tema di fatturazione e conservazione dei documenti in forma elettronica; per effetto delle richiamate previsioni, le comunicazioni via e-mail già "aperte" e visionate dal destinatario sono direttamente acquisibili dai verificatori, mentre quelle non ancora lette o per le quali è eccepito il segreto professionale possono essere acquisite sulla base di un provvedimento di autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, ex art. 52, comma 3, del D.P.R. n. 633/1972.

Si sottolinea l'importanza di acquisire i messaggi di posta elettronica in formato digitale poiché viene preservata, in tal modo, la componente non visibile del messaggio (cd. intestazione o *header*), utile a individuare l'effettiva provenienza del messaggio nonché eventuali segni di contraffazione (*spoofing*).

In aggiunta, tramite apposite elaborazioni dei file dei messaggi e-mail (indicizzazione del testo), è possibile effettuare ricerche efficienti su grandi moli di messaggi.

È opportuno inoltre verificare, oltre alla presenza fisica di dispositivi elettronici utili alla conservazione di specifici documenti in forma elettronica, l'utilizzo di servizi di remotizzazione e di virtualizzazione di dati (ivi compresi documenti di natura contabile ed extracontabile) proprio al fine di appurare l'esistenza di nuove metodologie di conservazione ed utilizzazione maggiormente sicure e decentrate, sotto il profilo informatico.

In tale scenario non si può escludere l'esistenza e il ricorso da parte del contribuente ad un fornitore di servizi telematici offerti tramite una piattaforma informatica remota. Si pensi, in particolare, ai sistemi di *cloud storage*, ossia a quelle piattaforme che consentono di memorizzare *file* di vario genere in modo che questi ultimi risultino accessibili, in maniera sincronizzata, da diversi dispositivi anche in mobilità.

Se il contribuente ha optato per la conservazione degli archivi contenenti la propria contabilità ovvero detiene quella "parallela" su servizi di questo genere, potrebbe assumere rilevanza giuridica la postazione da cui è stato effettuato l'accesso a tali servizi. L'uso di tali servizi, infatti, può essere evidenziato dal personale qualificato tramite l'individuazione di specifici *artifact* all'interno della postazione utilizzata dal contribuente.

In questi casi, riconoscibili, ad una prima analisi, tramite la presenza di appositi *client* installati sugli apparati del contribuente e/o attraverso l'identificazione di pagine web aperte sui predetti portali, è opportuno, *in primis*, richiedere la collaborazione del verificato per l'acquisizione dei documenti memorizzati nel *cloud* e, in caso di diniego, procedere come segue:

- estrazione basata sulle credenziali di accesso: accesso ai dati su *cloud* di utenti privati utilizzando i nomi utente e le *password* del soggetto sottoposto a verifica, recuperati dai file personali, dalle rubriche di contatti o con altri mezzi di rilevamento.

A tale riguardo, con riferimento alla ricerca di documenti informatici nel corso dell'accesso presso locali aziendali, si ritiene opportuno rimarcare che allorquando si procede all'estrazione dei dati dal *cloud* con i poteri di polizia tributaria occorrono particolari cautele procedurali nel caso in cui il "magazzino virtuale" dei dati non ha matrice aziendale ma è di natura strettamente privata. Si ritiene, infatti, che in questi casi l'estrazione delle relative credenziali sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte dell'Autorità Giudiziaria, ai sensi dell'art. 52, comma 3, del D.P.R. n. 633/1972;

- estrazione basata sui dispositivi digitali: le credenziali di accesso ai servizi *cloud* possono essere codificate all'interno di appositi oggetti digitali memorizzati nei dispositivi portatili in uso al verificato (*smartphone, tablet*) che possono eventualmente essere acquisiti e analizzati dal personale qualificato CFDA, fermi restando e fatti salvi, in ogni caso, i presupposti per il ricorso alla necessaria autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria nei casi in cui sia rilevato che i predetti contenuti e dispositivi di natura digitale non siano direttamente riconducibili o in uso all'azienda.

Come per qualunque altra tipologia di evidenza digitale, anche i dati acquisiti per il tramite di un fornitore terzo (il *cloud provider*, ossia il soggetto che mette a disposizione il servizio di memorizzazione di file sul web) vanno gestiti secondo le *best practice* della *digital forensics*.

A titolo generale, a conclusione delle attività di acquisizione occorre conservare quanto acquisito proteggendone l'integrità da alterazioni naturali, colpose e finanche dolose.

In tale ottica assume fondamentale importanza la *catena di custodia* che documenta i movimenti e le interazioni che vi sono state con le evidenze digitali.

In sintesi, può essere considerato il seguente schema logico quale prospetto riassuntivo utile come riferimento operativo:

- identificazione dei *file* di interesse. In caso siano bloccati anche in lettura da uno specifico processo, occorre verificare la possibilità di terminare tale processo (ad esempio, il programma di posta elettronica attivo);
- calcolo del valore di *hash* dei *file*. Si noti che tale calcolo è effettuato sul contenuto di ciascun *file* e risulta, quindi, indipendente dai metadati degli stessi (date, nome, estensione, ecc.) e può essere agevolmente condotto mediante l'utilizzo di specifici *software* liberamente disponibili che non richiedono una particolare competenza tecnica nel loro utilizzo. Occorrerà in tal senso fornire, in atti, le opportune specificazioni circa il *software* utilizzato in tale operazione (denominazione del software, versione, *softwarehouse* che lo distribuisce ed eventualmente il valore di *hash* del *file* eseguibile);
- salvataggio delle informazioni di *hash* in file separati;
- creazione di un archivio (ad esempio un file .zip) contenente i *file*. Ciò consente di spostarli mantenendo inalterati i metadati; occorrerà poi tenere a mente che all'atto dell'estrazione dei *file* su altro supporto le date di creazione e di ultimo accesso

saranno modificate nel *file* estratto e saranno impostate all'istante di esecuzione dell'operazione;

- masterizzazione su supporti fisici del *file* .zip o .7z contenente i *file* di interesse, unitamente ai valori di *hash* calcolati per detti file. Tali supporti saranno realizzati in esemplare unico e detenuti, integri ed inutilizzati (ad eccezione della eventuale riproduzione di cc.dd. copie "lavoro" di cui sotto), agli atti dell'ufficio operante;
- firma fisica con pennarello indelebile sui supporti fisici. Vanno incluse le firme dell'acquirente, della controparte e la data/ora di realizzazione. Inoltre, in sede di verbalizzazione, occorre determinare, in modo certo, il riferimento temporale del dato creato che deve risultare corrispondente all'orario di formazione dei supporti stessi. Occorre dare atto, inoltre, della coincidenza dell'orario riportato dall'orologio dei verbalizzanti con quello del sistema operativo del dispositivo tecnologico su cui è presente il *file* (o del diverso rapporto esistente tra i due, laddove non coincidano gli orari).

Quale ulteriore specificazione circa le metodologie di acquisizione si rimanda alle *best practice* in materia di informatica investigativa. In particolare:

- nella fase di identificazione e acquisizione delle evidenze digitali è opportuno assegnare una priorità ai dati da acquisire secondo criteri che tengano conto del loro valore investigativo e, a seguire, del grado della loro volatilità, posto che i dati potrebbero risultare indisponibili o alterati a seguito di una non immediata preservazione; in merito si fa espresso riferimento a sistemi e dispositivi informatici che risultano in esercizio e che non possono essere interrotti, disconnessi dalla rete o spenti per effettuare un'acquisizione "statica". In tali scenari, normalmente indicati come procedure di acquisizione di tipo *live forensics*, i militari operanti programmeranno opportunamente le attività in maniera tale da essere portate a termine senza interruzioni, con appropriata documentazione degli esiti;
- il materiale digitale acquisito può essere opportunamente duplicato al fine di realizzare copie di lavoro da utilizzare nella fase di analisi delle evidenze; analogamente a richiesta della parte potranno essere rilasciati duplicati la cui integrità rispetto all'originale può essere sempre verificata mediante confronto dei valori di *hash* come riportati in atti;
- nei casi in cui la quantità di materiale digitale e la mole dei dati non sia compatibile con la scrittura su dispositivi ottici, si possono utilizzare memorie di massa maggiormente capienti (del tipo *hard disk*, USB drive, etc.).

Fatte salve le procedure da adottarsi in contesti di natura penale o caratterizzati da particolare sensibilità, al termine delle operazioni di verifica può essere valutata l'opportunità di restituire i supporti informatici che contengono la copia forense delle evidenze digitali, ove questi ultimi non abbiano fornito dati utili alla prova del rilievo eventualmente mosso, ovvero ove gli elementi di prova si siano potuti opportunamente estrarre e diversamente allegare al processo verbale di constatazione.

Nei casi di restituzione deve essere opportunamente aggiornata la citata "catena di custodia" e va specificato che tali supporti informatici devono essere conservati, al pari della documentazione contabile restituita al termine della verifica, fino alla definizione del contesto, con le modalità ritenute più idonee e, in ogni caso, in modo da scongiurare il loro deterioramento o perdita. Inoltre, nelle ipotesi in cui tali supporti informatici contengano dati sensibili riferiti a soggetti terzi, ne deve essere valutata la preventiva cancellazione sicura del contenuto.

Da ultimo, si evidenzia che tutte le operazioni eseguite devono essere adeguatamente documentate, ponendo particolare attenzione alla sequela di attività svolte ed ai "passaggi di mano", fino all'archiviazione, distruzione o restituzione dei dati acquisiti ai

legittimi proprietari, dando sempre esplicita menzione dell'avvenuta collaborazione della parte o di un suo delegato nella fase di acquisizione.

Nel caso di partecipazione diretta alle attività dei militari qualificati CFDA, si deve dare atto negli atti compilati delle operazioni tecniche poste in essere e delle relative modalità di esecuzione.

d. L'ispezione documentale.

In linea generale, l'ispezione documentale consiste non soltanto nell'esame e nell'analisi delle scritture, dei libri, dei registri e dei documenti sia cartacei che accessibili mediante apparecchiature informatiche, la cui istituzione, tenuta e conservazione sono obbligatori, ma anche nel raffronto del loro contenuto con quello degli altri documenti/informazioni reperiti nel corso delle ricerche o in fasi successive della verifica, tra cui la corrispondenza commerciale, la contabilità posta in essere a fini di controllo interno della gestione e l'eventuale documentazione extracontabile.

Nel caso sia necessario ai fini del controllo, l'ispezione può estendersi anche alla documentazione contabile di soggetti terzi che hanno intrattenuto, con quello verificato, rapporti economici; la stessa verrà acquisita e/o esaminata, se del caso, mediante l'effettuazione di specifici controlli incrociati.

Si evidenzia che il potere di ispezione documentale:

- deve essere orientato soprattutto al riscontro degli obblighi tributari di carattere sostanziale da parte del soggetto sottoposto ad attività ispettiva, evitando di disperdere energie in aspetti di natura meramente formale che, oltre a creare inefficienze, determinano una percezione errata dell'operato dell'Amministrazione Finanziaria;
- si estende ad ogni genere di documentazione che sia istituita, detenuta e conservata mediante apparecchiature informatiche; in tal senso, depone chiaramente l'espressa previsione dell'art. 52, 4° comma, del D.P.R. n. 633/72, a mente del quale l'ispezione documentale si estende a tutti i libri, registri documenti e scritture, compresi quelli la cui tenuta e conservazione non sono obbligatorie, che sono comunque accessibili tramite apparecchiature informatiche installate nei locali in cui l'accesso viene eseguito.

L'illustrazione analitica del potere di ispezione documentale coincide, in sostanza, con l'analisi delle relative concrete modalità di esercizio, per le quali si rinvia ai paragrafi 7 e 8 del successivo Capitolo 3.

e. Le verificazioni e le altre rilevazioni.

L'art. 52 del D.P.R. n. 633/72, richiamato, come più volte ricordato, dall'art. 33, 1° comma, del D.P.R. n. 600/73, contempla anche la possibilità di procedere a "verificazioni" e ad "ogni altra rilevazione ritenuta utile per l'accertamento dell'imposta e per la repressione dell'evasione e delle altre violazioni".

Al riguardo, si evidenzia che:

- le *verificazioni* consistono nella ricognizione di diversi aspetti della realtà fattuale e fenomenica dell'attività propria del contribuente, allo scopo di porla a confronto con le risultanze dei documenti, delle scritture e della dichiarazione del contribuente stesso.

Esse vengono comunemente distinte in:

- . *dirette*, nel caso in cui sono finalizzate ad appurare situazioni di carattere materiale oggetto di osservazione diretta da parte dei militari verificatori, di norma presso la stessa sede di esercizio dell'attività e che consentono un immediato confronto con le risultanze contabili; rientrano in tale categoria, fra l'altro, il riscontro dell'esistenza e dell'esatta qualità dei beni strumentali ammortizzabili, la rilevazione fisica delle giacenze di magazzino, il rilevamento della consistenza di cassa, la rilevazione e

l'identificazione dei lavoratori dipendenti, iscritti sui libri obbligatori in materia di lavoro, le analisi qualitative che danno luogo a responsi di natura tecnica;

- . *indirette*, allorquando si concretizzano in elaborazioni di un insieme di dati attinenti la realtà fattuale e fenomenica dell'attività economica oggetto del controllo, allo scopo di pervenire ad una ricostruzione del ciclo d'affari in misura diversa da quella dichiarata dal contribuente. In effetti, queste verificazioni possono essere ricondotte ai poteri ispettivi solo in via di generale inquadramento, in quanto, in realtà, trovano più specifica legittimazione nell'ambito delle norme relative ai metodi di accertamento e di ricostruzione della base imponibile.

Per tale motivo, una puntuale analisi dell'argomento deve trovare necessariamente collocazione nel quadro dei metodi e delle procedure di controllo, oggetto di dettagliata illustrazione nella Parte V del presente Manuale operativo, cui si formula integrale rinvio;

- le *altre rilevazioni* sono sostanzialmente espressione di una previsione di chiusura, chiaramente preordinata a non vincolare gli Organi di controllo ad attività ispettive rigidamente tipizzate che, in quanto tali, potrebbero, ipoteticamente, non essere sufficienti a garantire la necessaria completezza ed esaustività della verifica, demandando ad essi la scelta di ricorrere a qualsiasi altro strumento istruttorio che possa in concreto, a seconda delle specifiche circostanze del singolo caso, rivelarsi idoneo a ricostruire la reale capacità contributiva del contribuente.

La previsione per cui nelle ispezioni fiscali è possibile procedere anche ad "ogni altra rilevazione ritenuta utile per l'accertamento dell'imposta e per la repressione dell'evasione e delle altre violazioni" deve ritenersi, quindi, espressiva dell'atipicità dell'attività istruttorio fiscale, nel senso che, nel corso di questa, è possibile ricorrere ad ogni genere di approfondimento ispettivo che possa essere d'ausilio per l'attività stessa.

Sono riconducibili a questa categoria, a titolo di esempio e quindi non in via esaustiva, le operazioni di misurazione volte a determinare le dimensioni di talune grandezze economiche che caratterizzano l'attività del soggetto verificato, anche attraverso rilevamenti di natura eminentemente tecnica, quali, in generale, il rilevamento del consumo orario di energia elettrica di un determinato macchinario, la determinazione della resa lavorativa media del personale impiegato, la rilevazione dei listini prezzi, il calcolo dei consumi di materiali necessari allo sviluppo dei processi produttivi, la rilevazione di certi dati strutturali dell'attività economica o dei fattori della produzione.

Si tratta di rilevazioni le cui risultanze consentono, eventualmente, di pervenire ad una ricostruzione delle dimensioni del ciclo d'affari in misura diversa da quella dichiarata, attraverso procedure che trovano il proprio fondamento normativo, al pari di quanto osservato per le verificazioni indirette, nelle disposizioni che regolano i metodi di determinazione della base imponibile, oggetto di illustrazione nella Parte V del presente Manuale operativo, cui si formula rinvio.

f. Invio di questionari e richieste al contribuente.

Benché le verifiche e i controlli fiscali debbano tendenzialmente essere orientati da pregressi e quanto più concreti indizi precedentemente acquisiti, nel contesto dei poteri attribuiti al Corpo è possibile far ricorso a strumenti ispettivi che possono validamente integrare o sostituire le operazioni di controllo presso la sede del contribuente ovvero orientare, antecedentemente all'intervento, la scelta dei soggetti da sottoporre ad attività ispettiva.

In particolare, per effetto del combinato disposto degli artt. 32, 1° comma, e 33, 3° comma, del D.P.R. n. 600/73 e degli artt. 51 e 63, 1° comma, del D.P.R. n. 633/72, i militari del Corpo possono:

- invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti, per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti; tale facoltà può essere esercitata anche per acquisire elementi in ordine ai rapporti e alle operazioni i cui dati, notizie e documenti siano stati acquisiti per effetto delle disposizioni che regolano la procedura delle indagini finanziarie;
- invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini del successivo accertamento nei loro confronti. Ai contribuenti obbligati alla tenuta di scritture contabili può essere richiesta l'esibizione di bilanci o rendiconti e dei libri o registri previsti dalle disposizioni tributarie, con possibilità di estrarne copia ovvero di trattenerli, previo rilascio di ricevuta e per un periodo di tempo non superiore a 60 giorni dalla ricezione, ad eccezione delle scritture cronologiche in uso, che non possono essere trattenute;
- richiedere agli organi ed alle Amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici, alle società ed enti di assicurazione ed alle società ed enti che effettuano istituzionalmente riscossioni e pagamenti per conto di terzi la comunicazione, anche in deroga a contrarie disposizioni legislative, statutarie o regolamentari, di dati e notizie relativi a soggetti indicati singolarmente o per categorie. Alle società ed enti di assicurazione, per quanto riguarda i rapporti con gli assicurati del ramo vita, possono essere richiesti dati e notizie attinenti esclusivamente alla durata del contratto di assicurazione, all'ammontare del premio e alla individuazione del soggetto tenuto a corrisponderlo. Le informazioni sulla categoria devono essere fornite, a seconda della richiesta, cumulativamente o specificamente per ogni soggetto che ne fa parte.

Le suddette richieste non possono essere rivolte all'Istituto centrale di statistica, agli Ispettorati del lavoro per quanto riguarda le rilevazioni loro commesse dalla legge e, limitatamente alle attività finanziarie e creditizie, alle banche, alla società Poste Italiane S.p.a., agli intermediari finanziari, alle imprese di investimento, agli organismi di investimento collettivo del risparmio, alle società di gestione del risparmio e alle società fiduciarie, salvo il disposto dell'art. 32, 1° comma, n. 7) del D.P.R. n. 600/73.

Possono dunque essere richiesti agli intermediari finanziari dianzi indicati le generalità dei soggetti terzi per conto dei quali essi hanno effettuato istituzionalmente pagamenti al contribuente ovvero curato riscossioni da parte del contribuente stesso, ma non anche dati, notizie e documenti concernenti i rapporti e le operazioni finanziari agli stessi riferiti. Per acquisire queste ultime informazioni occorre procedere, infatti, secondo la disciplina delle indagini finanziarie dettata dall'art. 32, 1° comma, n. 7) del D.P.R. n. 600/73;

- richiedere ed ottenere gratuitamente copie o estratti di atti e documenti, muniti dell'attestazione di conformità all'originale, depositati presso notai, procuratori del registro, conservatori di registri immobiliari ed altri pubblici ufficiali;
- previa autorizzazione del Comandante Regionale, richiedere ai soggetti sottoposti ad accertamento, ispezione o verifica, il rilascio di una dichiarazione contenente l'indicazione della natura, del numero e degli estremi identificativi dei rapporti intrattenuti con le banche, la società Poste Italiane S.p.a., gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società di gestione del risparmio e le società fiduciarie, nazionali o stranieri, in corso ovvero estinti da non più di cinque anni dalla data della richiesta.

L'utilità di tale potestà è da ritenersi, peraltro, superata a seguito dell'attivazione della procedura telematica delle indagini finanziarie e dell'Archivio dei rapporti finanziari;

- previa autorizzazione del Comandante Regionale, richiedere alle banche, alla società Poste Italiane S.p.a., per le attività finanziarie e creditizie, agli intermediari finanziari, alle imprese di investimento, agli organismi di investimento collettivo del risparmio, alle società di gestione del risparmio e alle società fiduciarie, 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;

- richiedere, con modalità stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con l'Autorità di vigilanza in coerenza con le regole europee e internazionali in materia di vigilanza e, comunque, previa autorizzazione del Comandante regionale, ad autorità ed enti, notizie, dati, documenti e informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa, relativi alle attività di controllo e di vigilanza svolte dagli stessi, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge;
- richiedere alle società soggette all'imposta sul reddito delle persone giuridiche, agli enti pubblici e privati diversi dalle società soggette alla stessa imposta nonché ai trust che hanno/non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, alle società in nome collettivo, in accomandita semplice, alle società di armamento, alle società di fatto, alle società o associazioni costituite fra artisti e professionisti per l'esercizio in forma associata dell'arte o della professione prive di personalità giuridica e alle persone fisiche che esercitano imprese commerciali nonché arti e professioni, dati, notizie e documenti relativi ad attività svolte, in un determinato periodo d'imposta, rilevanti ai fini dell'accertamento, nei confronti di loro clienti, fornitori e prestatori di lavoro autonomo;
- invitare ogni altro soggetto ad esibire o trasmettere, anche in copia fotostatica, atti o documenti fiscalmente rilevanti concernenti specifici rapporti intrattenuti con il contribuente ed a fornire i chiarimenti relativi;
- richiedere agli amministratori di condominio negli edifici dati, notizie e documenti relativi alla gestione condominiale.

Fra le potestà attribuite ai militari del Corpo vi è anche la possibilità di effettuare, principalmente mediante l'invio di questionari, "controlli esplorativi", finalizzati cioè ad acquisire dati, elementi o notizie non già relativi a singole o più transazioni intercorse fra un certo contribuente e il destinatario della richiesta, bensì riferiti al complesso dei rapporti economici intrattenuti da questo. Infatti:

- l'art. 32, 1° comma, n. 4) e n. 8) del D.P.R. n. 600/73 prevede la possibilità di "inviare ai contribuenti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti nonché nei confronti di altri contribuenti con i quali abbiano intrattenuto rapporti, con invito a restituirli compilati e firmati", nonché di "richiedere ai soggetti indicati nell'art. 13 dati, notizie e documenti relativi ad attività svolte in un determinato periodo d'imposta, rilevanti ai fini dell'accertamento, nei confronti di loro clienti, fornitori e prestatori di lavoro autonomo";
- l'art. 32, 1° comma, n. 7), secondo periodo, del D.P.R. n. 600/73, e l'art. 51, 2° comma, n. 7) del D.P.R. n. 633/72 contemplano il potere di richiedere "alle società fiduciarie di cui alla L. 23 novembre 1939, n. 1966, e a quelle iscritte nella sezione speciale dell'albo di cui all'art. 20 del Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 specificando i periodi temporali di interesse, di comunicare le generalità dei soggetti per conto dei quali esse hanno detenuto o amministrato o gestito beni, strumenti finanziari e partecipazioni in imprese, inequivocamente individuati".

La possibilità di procedere a "controlli esplorativi" deve essere presa in considerazione allorquando si renda necessario acquisire dati ed elementi riferiti a transazioni fiscalmente rilevanti ovvero ad acquisizioni di elementi di conoscenza in ordine a beni e servizi espressivi di significativa capacità contributiva che non siano conoscibili attraverso le banche dati e/o gli applicativi informatici allo stato disponibili, e ciò tanto ai fini della pianificazione dell'attività ispettiva e/o della selezione dei soggetti da sottoporre a questa, quanto nell'ambito di singole verifiche o controlli fiscali, con esclusione di generici obiettivi di carattere meramente ricognitivo.

Sul piano procedurale, gli inviti e le richieste inoltrati al contribuente devono essere necessariamente formulati mediante apposito atto scritto recante:

- le generalità e l'indirizzo del destinatario, l'intestazione dell'ufficio emittente e la sottoscrizione del suo titolare;
- l'oggetto della richiesta e/o invito, comprensivo della puntuale indicazione dei dati, delle notizie, delle informazioni, dei chiarimenti da fornire nonché degli atti, dei documenti, delle fatture, delle note, dei registri o delle scritture da esibire o trasmettere;
- il motivo della richiesta e/o dell'invito, mediante l'esposizione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche alla base dell'iniziativa.

I presupposti di fatto si identificano, in linea di massima, con la stessa attività istruttoria da avviare o in corso di svolgimento, nonché con le esigenze conoscitive e ricognitive ad essa connesse, mentre la locuzione "ragioni giuridiche" si riferisce alle disposizioni normative che legittimano l'istanza. Allorquando l'attività ispettiva debba o sia posta in essere ai fini sia delle imposte sui redditi sia dell'IVA, ovvero quando, pur riguardando uno solo dei due tributi, possa condurre a risultanze anche per l'altro, è opportuno indicare le norme nello specifico utilizzate tanto del D.P.R. n. 600/73, quanto del D.P.R. n. 633/72;

- il termine per l'adempimento che non può essere inferiore a 15 giorni ad eccezione delle richieste di cui al n. 7) del 1° comma dell'art. 32 del D.P.R. n. 600/73 (in tema di imposte sui redditi) e n. 7) del comma 2 dell'art. 51 del D.P.R. n. 633/72 (in tema di IVA), per le quali il termine è di 30 giorni (prorogabile per ulteriori 20 giorni, su istanza dell'operatore finanziario sorretta da giustificati motivi, dal Comandante Regionale);
- la chiara esplicitazione delle sanzioni previste in caso di inadempimento (art. 11, 1° comma, D.Lgs. n. 471/97) o di esibizione di atti e documenti falsi e risposte non veritiere (art. 11 del D.L. n. 201/2011) nonché degli altri effetti che si producono, in caso di inosservanza, nelle successive fasi di accertamento e contenzioso.

Gli inviti e le richieste devono essere regolarmente notificati ai destinatari con l'osservanza delle disposizioni dettate dall'art. 60 del D.P.R. n. 600/73, per quanto concerne le imposte sui redditi, ovvero a mezzo raccomandata, con avviso di ricevimento, relativamente all'IVA.

A tal riguardo, si evidenzia che l'art. 7-*quater*, commi da 6 a 8, del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193 (collegato fiscale alla legge di bilancio 2017) ha integrato l'art. 60 del D.P.R. n. 600/1973, prevedendo, dal 1° luglio 2017, la facoltà per gli uffici dell'Amministrazione finanziaria di notificare gli avvisi e gli atti di propria competenza mediante posta elettronica certificata.

In particolare, per i contribuenti obbligati ad avere una casella PEC (imprese individuali o costituite in forma societaria e professionisti iscritti in albi o elenchi) la notifica può avvenire all'indirizzo risultante dall'Indice Nazionale degli Indirizzi di Posta Elettronica Certificata (INI-PEC).

In proposito, si ritiene che tra i citati atti possano essere compresi gli inviti e le richieste di cui agli artt. 51 del D.P.R. n. 633/1972 e 32 del D.P.R. n. 600/1973 e che la disposizione in argomento non riguardi il processo verbale di constatazione, per il quale, come noto, è previsto il mero "rilascio" al contribuente ispezionato. La notificazione a mezzo posta elettronica certificata di tali atti può essere eseguita anche nei confronti dei soggetti diversi da quelli obbligati ad avere un indirizzo "PEC", purché ne facciano richiesta secondo le modalità stabilite con il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 44027 del 3 marzo 2017.

Inoltre, coerentemente con le indicazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate con la nota n. 128259 del 7 luglio 2017, per le persone fisiche e i soggetti diversi dalle persone fisiche (come fondazioni, condomini, associazioni, enti non commerciali), non obbligati ad avere un indirizzo di posta elettronica certificata risultante dall'INI-PEC, la notifica può avvenire

all'indirizzo PEC comunicato alla medesima Agenzia tramite un apposito servizio telematico. La notifica degli atti a mezzo PEC, ai sensi dell'articolo 4 del D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, è in grado di fornire prova legale dell'avvenuta ricezione del messaggio da parte del destinatario.

È altresì possibile comunicare l'indirizzo PEC:

- di uno dei soggetti previsti dall'articolo 12, 3° comma, del D.Lgs 31 dicembre 1992, n. 546 (ad esempio, avvocati, consulenti del lavoro, commercialisti, dipendenti dei Caf);
- del coniuge o di un parente/affine entro il quarto grado, di cui all'articolo 63, 2° comma, secondo periodo, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600,

purché specificamente incaricati di ricevere la notifica per conto degli interessati.

Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia, n. 44027/2017 in data 3 marzo 2017, a cui si rimanda per i dettagli, sono stabilite le modalità attraverso le quali i soggetti diversi da quelli obbligati ad avere un indirizzo PEC possono manifestare la volontà di ricevere le notifiche degli avvisi e degli atti dell'Agenzia delle Entrate a mezzo posta elettronica certificata.

Va da sé che laddove il contribuente non disponga di un indirizzo PEC ovvero non abbia manifestato la volontà di ricevere le notifiche degli avvisi e degli atti dell'Amministrazione Finanziaria a mezzo PEC, si applicano le disposizioni ordinarie in materia di notificazione degli atti.

Per quanto concerne l'eventuale notifica di questionari o altri atti a contribuenti non residenti, si richiamano le disposizioni in tema di notifica degli avvisi di accertamento e degli altri atti tributari ai soggetti esteri contenute nell'art. 60 del D.P.R. n. 600/1973, secondo cui:

- è facoltà del contribuente che non ha la residenza nello Stato e non vi ha eletto domicilio o che non abbia costituito un rappresentante fiscale, comunicare al competente ufficio locale secondo le modalità previste dal 1° comma, lett. d) della disposizione in commento, l'indirizzo estero per la notificazione degli avvisi e degli altri atti che lo riguardano (art. 60, 1° comma, lett. e-bis, del D.P.R. n. 600/1973);
- la notifica ai contribuenti non residenti è validamente effettuata anche mediante spedizione di lettera raccomandata con avviso di ricevimento all'indirizzo della residenza estera rilevato dai registri dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero o a quello della sede legale estera risultante dal registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile. In mancanza dei predetti indirizzi, la spedizione della lettera raccomandata con avviso di ricevimento è effettuata all'indirizzo estero indicato dal contribuente nelle domande di attribuzione del numero di codice fiscale o variazione dati e nei modelli di cui al terzo comma della stessa disposizione (art. 60, 4° comma, del D.P.R. n. 600/1973).

Pertanto, la notifica al contribuente interessato è eseguita ritualmente e validamente presso:

- l'indirizzo estero eventualmente comunicato nei termini sopra indicati all'Agenzia delle Entrate;
- la residenza rilevata dai registri dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero.

In mancanza di informazioni in ordine alla residenza estera del soggetto interessato, la notifica può essere effettuata ricorrendo agli strumenti di cooperazione amministrativa, secondo le modalità descritte nella circolare del Comando Generale – II Reparto n. 7/INCC del 4 febbraio 2008.

Le informazioni e i chiarimenti richiesti al contribuente invitato a comparire e le risposte da questi fornite debbono risultare da apposito processo verbale di operazioni compiute da sottoscrivere a cura dei verbalizzanti e dalla parte, che ha diritto ad averne un esemplare in originale.

Le copie e gli estratti dei documenti di cui si chiede la trasmissione o la consegna devono essere corredate di attestazione di conformità da parte del contribuente, che dovrà, pertanto, formare oggetto di esplicita richiesta.

La mancata risposta o la risposta con dati incompleti o non veritieri a qualsiasi richiesta formulata dagli Uffici nell'esercizio dell'attività istruttoria comporta per il destinatario inadempiente (sia esso il contribuente controllato, sia esso un soggetto terzo):

- l'applicazione di una sanzione amministrativa da 250 euro a 2.000 (art. 11, 1° comma, D.Lgs. n. 471/97) ovvero da 2.000 a 21.000 euro qualora l'inottemperanza riguardi richieste inoltrate a banche, società ed enti di assicurazione, società ed enti che effettuano istituzionalmente riscossioni e pagamenti per conto di terzi ovvero attività di gestione ed intermediazione finanziaria, anche in forma fiduciaria, nonché Poste Italiane S.p.a. (art. 10, 1° e 2° comma, D.Lgs. n. 471/97).
- al ricorrere dei relativi presupposti, l'applicazione della sanzione penale introdotta dall'art. 11, 1° comma, del D.L. 201/2011 (c.d. decreto "salva Italia"), convertito in L. n. 214/2011, che colpisce, ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. n. 445/2000, chiunque, a seguito delle richieste effettuate nell'esercizio dei poteri istruttori, "esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte" ovvero "fornisce dati e notizie non rispondenti al vero".

Si precisa che mentre nella prima ipotesi il reato si configura a prescindere dalle conseguenze della condotta del contribuente che ha trasmesso o esibito atti o documenti falsi, nella seconda la sanzione penale trova applicazione solo se, a seguito delle richieste, si configurano le fattispecie previste dal D.Lgs. n. 74/2000;

- l'inutilizzabilità dei dati, notizie o documenti di cui alla richiesta o all'invito, a favore del contribuente, sia in sede di accertamento, sia in sede contenziosa (art. 32, 4° comma, D.P.R. n. 600/73, richiamato dall'art. 51, ultimo comma, D.P.R. n. 633/72).

Tuttavia, come precisato dalla giurisprudenza di legittimità e già evidenziato in precedenza:

- . tale preclusione probatoria opera solo in presenza di un invito specifico e puntuale all'esibizione da parte dell'Amministrazione Finanziaria accompagnato dall'avvertimento circa le conseguenze della sua mancata ottemperanza (cfr., tra le altre, Cass. civ., 9 gennaio 2017, n. 233; Cass. civ., 6 aprile 2016, n. 6654);
- . la condotta rilevante ai fini della applicazione della sanzione di inutilizzabilità delle prove, definita dalla norma come "rifiuto", implica la coscienza e volontà dell'azione intesa ad impedire la esibizione dei documenti richiesti dai verificatori e dunque presuppone non soltanto l'esistenza ma anche la disponibilità di tali documenti da parte del contribuente, venendo meno il "rifiuto" le volte in cui l'ostensione della prova sia impedita per cause non imputabili al contribuente (forza maggiore; fatto del terzo; caso fortuito) (cfr., tra le altre, Cass. civ., 9 novembre 2016, n. 22743). Non mancano, tuttavia, pronunce secondo cui il divieto di utilizzare i documenti richiesti a mezzo di questionari scatta *"non solo nell'ipotesi di rifiuto (per definizione doloso) dell'esibizione, ma anche nei casi in cui il contribuente dichiara, contrariamente al vero, di non possedere o sottragga all'ispezione i documenti in suo possesso, ancorché non al deliberato scopo di impedirne la verifica, ma per errore non scusabile, di diritto o di fatto (dimenticanza, disattenzione, carenze amministrative ecc.) e, quindi, per colpa"* (si veda, tra le più recenti, Cass. civ., 16 giugno 2017, n. 15021).

Inoltre, per espressa previsione normativa, la preclusione non si applica se il contribuente deposita in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri oggetto della richiesta o dell'invito dell'Organo di controllo, dichiarando contestualmente di non avervi potuto adempiere per causa a lui non imputabile, di cui deve essere data prova documentale (art. 32, 5° comma, D.P.R. n. 600/73);

- la possibilità dell'Ufficio di procedere ad accertamento induttivo, prescindendo del tutto dalle risultanze di bilancio e delle scritture contabili e ricostruendo il reddito anche sulla base di presunzioni prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza (art. 39, 2° comma, lett. d-bis, D.P.R. n. 600/73).

Si ricorda, infine, che non possono essere richiesti al contribuente documenti o informazioni che risultino già in possesso dell'Amministrazione Finanziaria o di altre Pubbliche amministrazioni indicate dal contribuente stesso (art. 6, 4° comma, L. n. 212/2000).

In tal caso, il responsabile del procedimento deve acquisire i dati d'ufficio rivolgendosi eventualmente al responsabile della diversa Pubblica amministrazione che conserva tali dati (art. 18, 2° e 3° comma, L. n. 241/90).

Depone in tal senso anche l'art. 7, 1° comma, lett. f), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. "decreto sviluppo"), convertito in L. 12 luglio 2011, n. 106, il quale, riferendosi alle imprese, stabilisce che "i contribuenti non devono fornire informazioni che siano già in possesso del Fisco e degli enti previdenziali, ovvero che da questi possono essere direttamente acquisite da altre Amministrazioni".

3. I poteri previsti dalle altre leggi d'imposta.

a. Imposta Regionale sulle Attività Produttive.

Il D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, ha istituito e disciplinato l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive prevedendo, espressamente, la collaborazione del Corpo nell'attività di accertamento affidata alle Regioni.

In particolare, l'art. 24, 5° comma, del provvedimento sancisce che gli Uffici finanziari e la Guardia di Finanza cooperano per l'acquisizione ed il reperimento degli elementi utili per l'accertamento dell'imposta e per la repressione delle relative violazioni, procedendo anche di propria iniziativa secondo le norme e con le facoltà stabilite dalle singole leggi regionali; nell'ipotesi in cui queste ultime non dispongano al riguardo, viene fatto rinvio alle facoltà attribuite ai citati organi di controllo dalla normativa tributaria statale.

Inoltre, l'art. 23, 2° comma, del medesimo decreto stabilisce che gli elementi acquisiti dagli Uffici finanziari, dal Corpo e dagli organi regionali sono direttamente utilizzabili per l'accertamento, rispettivamente, dell'imposta regionale e dei tributi erariali.

b. Imposta di registro.

In tema di imposta di registro, i poteri della Guardia di Finanza, per effetto dell'art. 1 del R.D.L. n. 63/1926, discendono, in primo luogo, dal combinato disposto degli artt. 10, 1° comma, lett. d), e 15, del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro.

Le citate disposizioni prevedono il potere-dovere degli Uffici finanziari di procedere alla registrazione d'ufficio, previa riscossione dell'imposta dovuta, qualora non sia stata presentata la richiesta da parte dei soggetti a ciò tenuti a norma dell'art. 10, lettere a), b) e c), dello stesso decreto.

Le condizioni in presenza delle quali è possibile procedere a detta registrazione e le relative modalità pratiche sono indicate nel citato art. 15 del medesimo D.P.R. n. 131/86 in maniera distinta a seconda che si tratti di atti pubblici, scritture private autenticate, scritture private non autenticate, contratti verbali di locazione o affitto di beni immobili, contratti verbali di trasferimento e affitto di aziende, operazioni di società ed enti esteri, atti soggetti a registrazione in termine fisso e in caso d'uso, quando questi siano depositati.

In particolare, la registrazione d'ufficio viene effettuata, per le scritture private non autenticate soggette a registrazione in termine fisso, quando l'Amministrazione finanziaria ne sia venuta legittimamente in possesso in base ad una legge che ne autorizzi il sequestro o ne abbia avuto visione nel corso di accessi, ispezioni o verifiche eseguiti ai fini di altri tributi; per i contratti verbali di locazione o affitto di beni immobili esistenti nel territorio dello

Stato e relative cessioni, risoluzioni e proroghe anche tacite e per le operazioni di società ed enti esteri di cui all'art. 4 del citato D.P.R. n. 131/86, quando le stesse risultino, in difetto di prova diretta, da presunzioni gravi, precise e concordanti e, infine, per i contratti verbali di trasferimento e affitto di aziende nel territorio dello Stato e di costituzione o trasferimento di diritti reali di godimento sulle stesse e relative cessioni, risoluzioni e proroghe anche tacite, quando, in difetto di prova diretta, la loro esistenza risulti, continuando nello stesso locale o in parte di esso la stessa attività commerciale, da cambiamenti nella ditta, nell'insegna o nella titolarità dell'esercizio ovvero da altre presunzioni gravi, precise e concordanti.

Da evidenziare, in questi casi, che obbligati a richiedere la registrazione sono gli impiegati dell'Amministrazione finanziaria e gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 10, lett. d) del D.P.R. n. 131/86.

Inoltre, l'art. 63 del succitato decreto, prescrive che i soggetti obbligati a richiedere la registrazione e i dirigenti dei pubblici uffici devono, qualora richiesti, comunicare agli Uffici del registro le notizie occorrenti ai fini dell'applicazione dell'imposta, mentre i pubblici ufficiali di cui all'art. 10, lettere b) e c), fra cui i notai, devono altresì trasmettere agli Uffici stessi estratti dai loro registri e copie degli atti da loro conservati, con attestazione di conformità all'originale, gratuitamente ed entro otto giorni dalla richiesta e, in caso di urgenza, entro un termine più breve; le predette disposizioni non si applicano ai testamenti.

Sul quadro normativo dianzi esaminato è intervenuto il D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in L. 4 agosto 2006, n. 248, che, con l'art. 35, comma 24, lett. a), ha introdotto l'art. 53-*bis* del D.P.R. n. 131/86, il quale espressamente stabilisce che le attribuzioni e i poteri stabiliti ai fini delle imposte sui redditi dagli artt. 31 e seguenti del D.P.R. n. 600/73, possono essere esercitati anche ai fini dell'imposta di registro.

In virtù di tale importante innovazione, è ora possibile utilizzare, ai fini dell'acquisizione di ogni elemento utile per l'applicazione dell'imposta di registro e per la constatazione di eventuali violazioni, tutti i poteri istruttori riconosciuti agli organi ispettivi.

Conseguentemente, i reparti del Corpo possono non soltanto effettuare accessi, ispezioni e verifiche nei luoghi in cui il contribuente svolge la propria attività, ovvero, previa autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria in caso di gravi indizi di violazione, presso il suo domicilio privato, ma anche richiedere dati e notizie al contribuente invitandolo a comparire, a compilare questionari, ad esibire o a trasmettere atti o documenti rilevanti ai fini dell'accertamento, a richiedere notizie a soggetti terzi, nonché a svolgere indagini finanziarie.

c. Imposta sulle successioni e donazioni.

L'art. 2, comma 47, del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, come modificato in sede di conversione dalla L. 24 novembre 2006, n. 286, ha "ripristinato" le imposte di successione e donazione che erano state precedentemente "soppresse" ad opera dell'art. 13 della L. n. 383/2001, apportando importati innovazioni alla previgente disciplina ma rendendo, nel contempo, nuovamente applicabili le norme dettate dal D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 ("Testo Unico in materia di imposte di successione e donazione"), come vigente alla data del 24 novembre 2001, in quanto compatibili con le nuove disposizioni.

In tema di poteri di controllo e accertamento dei tributi, l'art. 47 del D.Lgs. n. 346/90 prevede che l'ufficio competente possa:

- invitare i soggetti obbligati alla presentazione della dichiarazione della successione, indicandone il motivo, a produrre documenti, o a comparire di persona o per rappresentanza per fornire dati e notizie, rilevanti ai fini dell'accertamento;
- inviare agli stessi soggetti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico, con invito a restituirli compilati e firmati;

- richiedere informazioni ai pubblici ufficiali e agli enti ed uffici pubblici, che sono obbligati a comunicare i dati e le notizie di cui siano in possesso;
- dimostrare, anche sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, la simulazione di atti di trasferimento a titolo oneroso anteriori di oltre sei mesi all'apertura della successione, di atti costitutivi di passività deducibili e di ogni altro atto rilevante ai fini della determinazione della base imponibile o dell'imposta;
- dimostrare, anche sulla base di presunzioni, gravi, precise e concordanti, la sussistenza, l'insussistenza, la simulazione e la dissimulazione di fatti o atti rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile o dell'imposta.

Inoltre, il comma 4 dell'art. 34 del menzionato D.Lgs. n. 346/90 prevede che, per la determinazione del valore delle aziende, dei diritti reali su di esse e delle azioni o quote comprese nell'attivo ereditario, l'Ufficio può tenere conto anche degli accertamenti relativi ad altre imposte e può procedere ad accessi, ispezioni e verifiche secondo le disposizioni in tema di imposta sul valore aggiunto.

In materia di poteri di accertamento dell'imposta di donazione, l'art. 60 del medesimo decreto prevede che "per le modalità e i termini della liquidazione dell'imposta o maggiore imposta determinata a norma degli articoli 56 e 57, per la rettifica del valore dei beni e dei diritti, per l'applicazione dell'imposta in caso di omissione della richiesta di registrazione, per la riscossione e il rimborso dell'imposta, per i divieti e gli obblighi a carico di terzi e per le sanzioni si applicano, in quanto non diversamente disposto in questo titolo e nell'art. 34, 4° e 8° comma, le disposizioni del testo unico sull'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131".

Tale specifica previsione permette di utilizzare per l'imposta di donazione le medesime potestà ispettiva previste per le imposte sui redditi, attesa la valenza di queste ai fini dell'imposta di registro come evidenziato sub b.

I poteri ispettivi dianzi richiamati competono, per effetto dell'art. 1 del R.D.L. n. 63/1926, anche alla Guardia di Finanza che, peraltro, può procedere, anche per il particolare tributo, sulla base delle potestà ad essa conferite in tema di imposte sui redditi e sul valore aggiunto in conseguenza dell'estensione, operata dall'art. 2, 2° comma, del D.Lgs. n. 68/2001, di dette previsioni a ogni altro tipo di tributo, di carattere erariale o locale.

d. Imposte ipotecaria e catastale.

In tema di imposte ipotecarie e catastali, l'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 prevede che "per l'accertamento e la liquidazione delle imposte (...), per la irrogazione delle relative sanzioni, per le modalità e i termini della riscossione e per la prescrizione, si applicano, in quanto non disposto nel presente testo unico, le disposizioni relative all'imposta di registro e all'imposta sulle successioni e donazioni".

I poteri della Guardia di Finanza, ai fini dell'accertamento delle particolari imposte, si determinano pertanto sulla base delle corrispondenti disposizioni contenute in materia di imposta di registro e di imposta sulle successioni e donazioni.

Tale corrispondenza trova conferma nell'art. 53-*bis* del D.P.R. n. 131/86, introdotto dall'art. 35, 24° comma, lett. a), del D.L. n. 223/2006, convertito in L. n. 248/2006, che, stabilendo che le attribuzioni ed i poteri previsti ai fini delle imposte sui redditi dagli artt. 31 e seguenti del D.P.R. n. 600/73, possono essere esercitati anche ai fini dell'imposta di registro, ha espressamente stabilito tale regola anche per le imposte ipotecarie e catastali.

Anche per tali tributi, pertanto, è ora possibile procedere ad accessi, ispezioni, verificazioni, ricerche ed altre rilevazioni, nonché all'inoltro di inviti, richieste e questionari, oltre che ad indagini finanziarie.

e. Imposta di bollo e tassa sulla concessione governativa.

Per l'imposta di bollo, modalità di accertamento e organi competenti ai fini dell'applicazione di sanzioni sono disciplinati dagli artt. 35 e 36 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642.

In particolare, l'art. 35 del citato D.P.R. n. 642/72 prevede che "l'accertamento delle violazioni è demandato (...) ai soggetti indicati negli articoli 30, 31 e 34 della Legge 7 gennaio 1929, n. 4", tra i quali figurano anche gli ufficiali e gli agenti di polizia tributaria.

Il comma 2 del medesimo art. 35 prevede poi che i soggetti indicati nell'art. 19 del decreto e tutti coloro che, a norma di disposizioni legislative o regolamentari, sono obbligati a tenere o a conservare libri, registri, atti o documenti soggetti a bollo, sono tenuti ad esibirli ai funzionari ed impiegati di cui al precedente comma ed agli ufficiali ed agenti della polizia tributaria.

Detto obbligo non si estende agli atti o documenti di cui siano in possesso le persone indicate negli articoli 351 e 352 del previgente codice di procedura penale (nell'attuale versione del codice, occorre fare riferimento, rispettivamente, agli artt. 200 e 202), sempre che tali atti o documenti si riferiscano a materie in ordine alle quali le dette persone avrebbero diritto di astenersi dal testimoniare a norma dei citati articoli.

I notai sono tenuti in ogni caso ad esibire gli atti pubblici e le scritture private depositati presso di loro, ad eccezione degli atti di ricevimento dei testamenti segreti e dei processi verbali di deposito dei testamenti olografi.

Il richiamo alle funzioni degli organi di polizia tributaria rende applicabile l'art. 35 della L. n. 4/29, in tema di esecuzione di accessi e ricerche.

Relativamente alle "tasse sulle concessioni governative", l'art. 10 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, richiama, per l'accertamento delle infrazioni, le disposizioni della L. n. 4/29.

f. Imposta sugli intrattenimenti.

L'art. 18 del D.P.R. n. 26 ottobre 1972, n. 640, come sostituito dall'art. 12, comma 1, del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 60, prevede il libero accesso, ai fini della vigilanza, nei locali ove si svolgono gli spettacoli e le altre attività soggette ad imposta, dei funzionari dell'Amministrazione finanziaria, della Guardia di Finanza e del personale del concessionario del servizio di accertamento e riscossione, vale a dire della S.I.A.E., nonché, all'art. 17, 1° comma, la facoltà del Ministero dell'Economia e delle Finanze di delegare alla stessa S.I.A.E. le potestà di acquisire elementi utili all'accertamento dell'imposta sugli intrattenimenti e dell'IVA sugli spettacoli, nonché per reprimere le relative violazioni.

g. Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi.

L'art. 3, commi da 24 a 40, della L. 28 dicembre 1995, n. 549 (legge finanziaria per il 1996) ha istituito il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, prevedendo, al comma 33, che "...la Guardia di Finanza coopera con i funzionari provinciali per l'acquisizione ed il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'imposta e per la repressione delle connesse violazioni, procedendo di propria iniziativa o su richiesta delle regioni o province nei modi e con le facoltà di cui all' art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni".

h. Tributi locali.

Come evidenziato al paragrafo 1, il 4° comma dell'art. 2 del D.Lgs. n. 68/2001 prevede l'applicazione dei poteri previsti in materia di imposte sui redditi ed IVA anche con riferimento a tutti gli altri tributi rispetto ai quali la Guardia di Finanza esercita le proprie funzioni di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni finanziarie, ivi compresi quelli locali. Conseguentemente, nelle ipotesi in cui risulti necessario procedere ad attività ispettive riferite ai tributi in argomento, può essere fatto ricorso alle norme dei DD.P.R. n.

600/73 e n. 633/72, rese applicabili al settore in argomento per effetto della disposizione dianzi citata.

4. Irregolarità nell'esercizio dei poteri ispettivi e possibili conseguenze.

Il mancato rispetto delle regole dettate dalla legge per l'esercizio dei diversi poteri ispettivi previsti nel settore fiscale è generalmente ritenuto causa d'inidoneità degli elementi probatori acquisiti a supportare legittimamente un provvedimento impositivo e/o di irrogazione di sanzioni.

Questo effetto riproduce nel diritto tributario il meccanismo tipico del diritto amministrativo per il quale, allorquando sussiste un collegamento di natura procedimentale fra un atto (nel caso specifico, la verifica) e il provvedimento finale (l'avviso di accertamento o di rettifica e l'irrogazione delle sanzioni), nel senso che il primo rileva come antecedente necessario e strumentale rispetto al secondo, i vizi dell'uno riverberano negativamente sulla validità dell'altro.

In questo senso, si sono espresse le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 16424 del 21 novembre 2002, sul rilievo che l'inutilizzabilità delle prove illecitamente acquisite non abbisogna di un'espressa disposizione, derivando dalla regola generale secondo cui l'invalidità degli presupposti si riflette sugli atti successivi secondo il meccanismo, tipico del diritto amministrativo, della "invalidità derivata" e non potendo l'acquisizione di un documento con violazione di legge rifluire a vantaggio del detentore, che sia l'autore di tale violazione, o ne sia comunque direttamente o indirettamente responsabile.

È da evidenziare, tuttavia, che numerose pronunce degli anni successivi riconoscono l'utilizzabilità anche delle prove irrualmente acquisite, fatti salvi i limiti derivanti da specifiche preclusioni o da violazioni di diritti costituzionalmente garantiti, come l'inviolabilità della libertà personale o del domicilio. Il che si verifica, ad esempio, allorquando l'accesso in locali adibiti anche, o esclusivamente ad abitazione, venga effettuato senza l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica, la cui sussistenza e ritualità condiziona la legittima acquisizione degli elementi probatori e, di conseguenza, la legittimità dell'atto impositivo emesso sulla base degli stessi (Cass. civ., 27 febbraio 2015, n. 4066).

E' stato, peraltro, precisato che l'inutilizzabilità delle prove acquisite a mezzo di un accesso domiciliare illegittimo riguarda solo le prove e/o le fonti di prova per le quali l'accesso medesimo costituisca una condizione necessaria e non quelle che trovano nell'accesso una mera occasione, *"con la conseguenza che sono utilizzabili le informazioni di terzi e le dichiarazioni del contribuente raccolte nell'ambito di un accesso non autorizzato in quanto le stesse sono collegate all'accesso in rapporto di mera occasionalità, potendo essere ugualmente acquisite sull'uscio dell'abitazione, per strada o negli uffici dell'organo deputato all'indagine"* (Cass. civ., 22 settembre 2011, n. 19338. Conformi Cass. civ., 29 maggio 2013, n. 13319; Cass. civ., 11 novembre 2011, n. 23595).

Di contro, la giurisprudenza è stabilmente orientata a ritenere che l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, richiesta dagli artt. 33, comma 3, del D.P.R. n. 600/73 e 63, comma 1, del D.P.R. n. 633/72, per l'utilizzo ai fini fiscali dei documenti, dati e notizie acquisiti nell'ambito di un procedimento penale, sia posta a tutela della riservatezza delle indagini penali e non dei soggetti coinvolti nel procedimento medesimo o di terzi, con la conseguenza che la sua mancanza, se può avere riflessi anche disciplinari a carico del trasgressore, non tocca l'efficacia probatoria dei dati trasmessi, né implica l'invalidità dell'atto impositivo adottato sulla scorta degli stessi (per tutte, Cass. civ., 21 ottobre 2013, n. 23729).

La Corte di Cassazione, nelle decisioni in cui ha ritenuto che i vizi dell'attività istruttoria si riflettono sulla inutilizzabilità dei dati acquisiti ai fini dell'accertamento, non ha mancato di approfondire la questione consistente nel verificare se l'irregolarità dell'attività di controllo fiscale possa essere sanata in virtù del consenso manifestato – tacitamente o espressamente – dal contribuente.

L'orientamento prevalente al riguardo è che detto consenso non possa ritenersi sanante dei vizi dell'attività ispettiva e delle conseguenze sul piano della invalidità dell'atto di accertamento, generalmente sul presupposto che, da un punto di vista sistematico, il consenso dell'avente diritto, potendo avere ad oggetto soltanto posizioni giuridiche soggettive rientranti nella sua sfera di libera disponibilità, non ha alcun rilievo per quanto attiene all'inosservanza della disciplina che regola l'esercizio dei poteri istruttori in materia fiscale, direttamente discendente dal principio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa, posto a tutela di superiori interessi della collettività (cfr., tra le altre, Cass. civ., 1° ottobre 2004, n. 19689).

Ai fini della massima tutela dell'azione amministrativa, oltre che, eventualmente, degli stessi operanti, è dunque necessario che questi procedano sempre e comunque soltanto sulla base dei presupposti previsti dalla legge, e ciò:

- sia in ragione del doveroso rispetto dei generali principi di legalità e trasparenza che sempre devono informare l'operato della Pubblica Amministrazione;
- sia al fine di assumere, altrettanto doverosamente, ogni cautela prevista dall'ordinamento ai fini della tutela delle posizioni soggettive di varia natura facenti capo al soggetto ispezionato;
- sia, altresì, allo scopo di garantire incondizionatamente l'efficacia concreta dell'attività di verifica e controllo fiscale, che potrebbe essere compromessa dalla caducazione dell'avviso di accertamento o di rettifica e del provvedimento di irrogazione delle sanzioni a causa dei vizi di legittimità della verifica o del controllo stessi, producendo altresì una evidente lesione degli interessi erariali, tanto dal punto di vista della mancata riscossione delle imposte accertate, quanto per l'attivazione di un procedimento, costoso e dispendioso, improduttivo di effetti;
- sia, infine, per le possibili responsabilità in cui potrebbero incorrere i verificatori secondo le leggi penali, civili e amministrative per effetto del compimento di atti compiuti in violazione dei diritti (art. 28 Cost.).

CAPITOLO 3

AVVIO, ESECUZIONE E CONCLUSIONE DELLA VERIFICA

1. L'avvio della verifica.

a. Il luogo di esecuzione della verifica.

Una delle decisioni da adottare in vista dell'avvio della verifica attiene al luogo ove questa dovrà essere svolta.

Tale decisione deve essere assunta di concerto fra Direttore della Verifica e Capo Pattuglia, ove questo abbia partecipato alla fase preparatoria, e deve essere riportata a piano di verifica, prima dell'avvio dell'intervento, salve successive emergenze che impongano i cambiamenti del caso, nei termini più avanti riportati.

Tendenzialmente, il bilanciamento tra l'esigenza di completezza dell'azione ispettiva e il principio generale stabilito dall'art. 12 della L. n. 212/2000, per il quale le verifiche devono svolgersi con la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività del contribuente, nonché alle sue relazioni commerciali o professionali, può essere più proficuamente garantito dall'esecuzione dell'attività ispettiva presso la sede del contribuente stesso.

Tale soluzione, infatti, da un lato, permette ai verificatori un più spedito accesso alla documentazione da ispezionare (soprattutto in presenza di impianti contabili complessi) e un più immediato e continuativo confronto tecnico con il contribuente e/o con il professionista che lo assiste, dall'altro permette al contribuente di poter meglio esercitare i diritti che gli sono riconosciuti in occasione delle verifiche, proprio per la possibilità di assistere direttamente e continuativamente alle operazioni ispettive.

La verifica potrà comunque essere effettuata presso l'ufficio dei verificatori in tutti i casi in cui tale soluzione venga proposta dal contribuente ovvero quando, a giudizio del Direttore della Verifica, sentito il Capo Pattuglia, ciò risulti meglio corrispondere alle esigenze generali proprie del caso concreto o della particolare contingenza, avendo in questo caso cura di:

- esplicitare le ragioni di tale scelta, secondo le regole generali, nel piano di verifica;
- adottare tutte le cautele necessarie ove occorra trasportare la documentazione presso l'Ufficio e per garantirne l'integrità nel relativo luogo di conservazione;
- consentire, ove il contribuente ne faccia richiesta, che lo stesso, il suo professionista o altro soggetto a ciò espressamente delegato, possa assistere, nei tempi e con le modalità da detti soggetti ritenute opportune, purché compatibili con le altre esigenze del reparto (ivi comprese, soprattutto, quelle attinenti la riservatezza delle altre attività in corso presso quest'ultimo), alle operazioni ispettive;
- nel caso in cui il contribuente non intenda avvalersi di tale facoltà, darne espressamente atto nel piano di verifica, nel processo verbale di verifica e in quello di constatazione.

Sul piano normativo, occorre tenere presente che l'art. 12, 3° comma, della L. n. 212/2000 stabilisce che "su richiesta del contribuente, l'esame dei documenti amministrativi e contabili può essere effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista che lo assiste o rappresenta".

Questa previsione pone due ordini di problemi di carattere interpretativo, la cui soluzione assume evidente importanza pratica:

- in primo luogo, occorre stabilire se, per effetto di detta previsione, ove il contribuente non richieda che l'esame documentale avvenga nell'ufficio dei verificatori, questi siano comunque obbligati a svolgere le operazioni ispettive presso la sede del contribuente medesimo.

A questo proposito, va adeguatamente posto in risalto come lo stesso art. 12 della L. n. 212/2000, in più di una circostanza, ammetta la possibilità che la verifica venga svolta in luoghi diversi dalla sede in cui opera il soggetto ispezionato; in tal senso depongono il comma 1, il quale, nel sancire che “tutti gli accessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali destinati all'esercizio di attività... sono effettuati sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo”, riconosce, implicitamente, l'esistenza di verifiche che, non essendo caratterizzate da “esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo”, non vengono effettuate presso i locali in cui si svolge l'attività economica, nonché il comma 5 che, da un lato, esplicitamente collega il termine di permanenza massima ivi contemplato alle “verifiche presso la sede del contribuente”, con ciò ammettendo ulteriormente la possibilità che vengano effettuate verifiche o “porzioni” di queste in luoghi diversi dalla sede del contribuente e, dall'altro, condiziona la possibilità dei verificatori di ritornare nella sede del contribuente a certi tassativi presupposti, nulla disponendo a proposito della prosecuzione o della ripresa dell'attività ispettiva al di fuori della sede stessa, cui pertanto è possibile dare corso anche in assenza dei presupposti medesimi.

Sulla base di questi riferimenti normativi, il richiamato 3° comma dell'art. 12 della L. n. 212/2000 non fa altro che sancire una facoltà del contribuente e non può essere interpretato per ricavarne, con un ragionamento *a contrario*, un divieto per i verificatori di “spostare” il controllo in ufficio in assenza di una richiesta del contribuente.

In questa direzione muove anche la giurisprudenza di legittimità, la quale ha riconosciuto che i verificatori sono “pienamente legittimati a predisporre discrezionalmente le modalità di svolgimento della propria attività secondo le esigenze che realizzino gli obiettivi delle indagini e delle ricerche, con il limite di evitare quanto più possibile di occupare o prolungare la occupazione dei locali in cui si svolge l'attività imprenditoriale o professionale e, dunque, ben potendo anche rinunciare ad accedere nei predetti locali (ed anzi dovendo astenersi dall'accedervi in assenza di ‘esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo’), difettando “alcun interesse del contribuente a lamentare violazioni delle modalità di svolgimento della verifica, nei casi in cui questa venga svolta in luogo diverso da quello della sede dell'attività economica” (Cass. civ., 19 dicembre 2013, n. 28390).

Tutte le decisioni e soluzioni adottate in concreto, anche in ordine alla richiesta del contribuente, devono essere riportate e motivate nel piano di verifica, nonché nel processo verbale di verifica e in quello di constatazione.

b. I periodi d'imposta da sottoporre a verifica e i termini di decadenza dell'azione di accertamento.

Anche la scelta relativa ai periodi d'imposta da sottoporre ad attività ispettiva deve essere adottata dal Direttore della Verifica, eventualmente di concerto con il Capo Pattuglia, prima dell'avvio dell'intervento, sia per orientare di conseguenza le operazioni, sia per informare il contribuente, secondo le disposizioni dell'art. 12 della L. n. 212/2000, dell'oggetto dell'intervento, comprensivo della relativa estensione temporale.

Detta scelta, strettamente connessa agli obiettivi ispettivi come maturati a seguito della precedente azione di *intelligence* e/o della preventiva fase di preparazione ed eventualmente assestati sulla base delle necessità e delle emergenze che si presentano nel corso delle operazioni di controllo, deve essere chiaramente riportata nel piano di verifica compilato prima dell'avvio, con adeguate esplicitazioni circa le relative motivazioni.

In via generale, la verifica, a prescindere dalla sua estensione rispetto alle situazioni o alle operazioni prese in esame e ai settori impositivi considerati, deve avere ad oggetto:

- almeno un periodo d'imposta “chiuso”, vale a dire rispetto al quale sono scaduti i termini per la presentazione delle dichiarazioni. Tale periodo d'imposta deve essere selezionato sulla base delle risultanze della complessiva attività preparatoria (interrogazioni banche

dati, visione atti a fascicolo, esame di eventuali elementi derivanti dal controllo economico del territorio e/o dall'azione di *intelligence*, ecc.), dovendo risultare quello per il quale ricorrano i più consistenti elementi di rischio di evasione, elusione o frode, tenendo conto anche di eventuali limitazioni all'attività di controllo derivanti dall'adesione del contribuente agli istituti di *compliance* esaminati al Capitolo 7 della Parte I del presente Manuale operativo. In presenza di elementi sintomatici di evasione fiscale relativi ad annualità in decadenza, deve essere privilegiato il ricorso al modulo della verifica extra-programma o del controllo, al fine di non pregiudicare la tempestività dell'azione di accertamento dell'Agenzia delle Entrate;

- tendenzialmente, l'annualità in corso all'atto dell'avvio dell'intervento, quantomeno con riferimento agli obblighi in materia di lavoro e agli adempimenti principali in tema di attuazione del rapporto d'imposta in corso d'anno, quali, principalmente, gli obblighi di liquidazione e versamento delle imposte, nonché di effettuazione e versamento di ritenute d'acconto.

L'opportunità di controllare anche l'annualità "aperta" scaturisce anche dalla considerazione che:

- . al fine di anticipare e rendere più efficaci e concretamente incisive le azioni di contrasto ai fenomeni di evasione dell'IVA, l'art. 4 del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla L. 1° dicembre 2016, n. 225, ha modificato l'art. 21, comma 1, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, prevedendo che i soggetti passivi IVA devono comunicare in via telematica all'Agenzia delle Entrate, entro l'ultimo giorno del secondo mese successivo ad ogni trimestre, i dati di tutte le fatture emesse, di quelle ricevute e registrate, delle bollette doganali e delle relative variazioni, nonché introdotto l'obbligo di comunicazione trimestrale dei dati delle liquidazioni periodiche IVA;
- . il D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 158, di riforma del sistema sanzionatorio tributario, ha ampliato il novero delle dichiarazioni penalmente rilevanti ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 del D.Lgs. n. 74/2000 mediante l'eliminazione dell'aggettivo "annuale". Pertanto, a decorrere dal 22 ottobre 2015, i delitti in questione possono perfezionarsi con qualunque dichiarazione, fra le quali rientrano, a titolo meramente esemplificativo, le dichiarazioni dei redditi infra-annuali conseguenti alla messa in liquidazione di una società e le dichiarazioni nell'ipotesi di trasformazione, fusione e scissione societaria.

Nulla vieta, peraltro, in presenza di irregolarità sostanziali riscontrate nell'annualità "aperta", che i verificatori tornino presso la sede del contribuente per verificare il comportamento tenuto da quest'ultimo in sede di dichiarazione, provvedendo in caso di persistente irregolarità a formalizzare una proposta di recupero a tassazione al competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate. Per questa tipologia di riscontro "a posteriori", che peraltro dovrà essere riservata solo ai casi di grave e consistente evasione, potrà essere utilizzato il modulo ispettivo del "controllo".

Di contro, non dovranno in alcun modo essere presi in considerazione periodi d'imposta per i quali sono già maturati i termini di decadenza dell'azione di accertamento, atteso che per questi la posizione fiscale del contribuente si deve ritenere definitivamente stabilizzata.

Tali termini sono individuati per le imposte sui redditi e l'imposta sul valore aggiunto, rispettivamente, dall'art. 43 del D.P.R. n. 600/73 e dall'art. 57 del D.P.R. n. 633/72, come modificati dall'art. 1, commi da 130 a 132, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 ("Legge di stabilità 2016").

In particolare, per i periodi d'imposta precedenti a quello in corso al 31 dicembre 2016, l'Amministrazione Finanziaria deve notificare l'avviso di accertamento e il contestuale atto di irrogazione delle sanzioni:

- in caso di dichiarazione presentata, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo alla presentazione;

- in caso di dichiarazione omessa (o nulla), entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata.

Per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2016 e per quelli successivi, la notifica dell'avviso di accertamento e del contestuale atto di irrogazione delle sanzioni deve avvenire:

- in caso di dichiarazione presentata, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo alla presentazione;
- in caso di dichiarazione omessa (o nulla), entro il 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata.

Dovrà comunque essere sempre verificato se, con riferimento ad annualità che sarebbero decadute ai sensi delle disposizioni dianzi richiamate, sussistano cause di estensione o di riduzione dei termini ordinari di accertamento.

Al riguardo, appare utile ricordare che:

- per i soli periodi d'imposta precedenti a quello in corso al 31 dicembre 2016, l'Amministrazione finanziaria, laddove sussistono violazioni tributarie penalmente rilevanti e in presenza di talune condizioni, riportate nel paragrafo 2.f. del Capitolo 3 della Parte II del presente Manuale operativo, può avvalersi dell'istituto del raddoppio dei termini per l'accertamento;
- i termini sono raddoppiati anche per l'accertamento basato sulla presunzione di redditività degli investimenti e attività di natura finanziaria detenute nei paesi *black list* e per le violazioni delle disposizioni in tema di monitoraggio fiscale di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 del D.L. n. 167/90 riferite ai medesimi investimenti e attività finanziarie (art. 12, commi 2-*bis* e 2-*ter*, D.L. n. 78/2009, conv. in L. 102/2009). Sono fatte salve le disposizioni dettate per la procedura di collaborazione volontaria dagli artt. 5-*quater*, 4° comma, e 5-*octies*, 2° comma, del D.L. n. 167/90, al ricorrere delle condizioni ivi previste, fermo restando il raddoppio dei termini di decadenza per le infedeltà o omissioni dichiarative che comportino l'obbligo di comunicazione di notizia di reato per uno dei delitti tributari previsti dal D.Lgs. n. 74/2000, a prescindere dalla circostanza che l'eventuale perfezionamento della procedura di collaborazione volontaria (sia internazionale che nazionale) comporti la non punibilità dello stesso;
- in caso di utilizzo in compensazione (nel mod. F24) di crediti inesistenti, l'Agenzia delle Entrate deve notificare il relativo atto di recupero entro il 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello dell'utilizzo (art. 27, 16° comma, D.L. n. 185/2008, conv. dalla L. n. 2/2009);
- per gli accertamenti in materia di abuso del diritto, la richiesta di chiarimenti è notificata dall'amministrazione finanziaria entro il termine di decadenza previsto per la notificazione dell'atto impositivo. Tra la data di ricevimento dei chiarimenti ovvero di inutile decorso del termine assegnato al contribuente per rispondere alla richiesta e quella di decadenza dell'amministrazione dal potere di notificazione dell'atto impositivo intercorrono non meno di sessanta giorni. In difetto, il termine di decadenza per la notificazione dell'atto impositivo è automaticamente prorogato, in deroga a quello ordinario, fino a concorrenza dei sessanta giorni (art. 10-*bis*, comma 7, L. n. 212/2000);
- in caso di credito chiesto a rimborso, l'Amministrazione finanziaria può controllarne i presupposti anche se è decorso il termine di decadenza per il controllo della dichiarazione in cui il credito è stato esposto (Cass. civ., SS.UU., 15 marzo 2016, n. 5069);
- la presentazione della dichiarazione integrativa, sia a favore sia a sfavore del contribuente, provoca la decorrenza di un nuovo termine di decadenza per l'accertamento, a partire dalla trasmissione della stessa dichiarazione, per i "soli elementi" oggetto dell'integrazione, ossia per gli specifici elementi non contenuti o

indicati in maniera scorretta nella dichiarazione originariamente presentata dal contribuente ed aggiunti o rettificati in sede di dichiarazione integrativa (art. 1, comma 640, lett. b, della L. n. 190/2014, come modificato dall'art. 5, 2° comma, lett. b, del D.L. n. 193/2016, convertito nella L. n. 225/2016);

- nei confronti dei contribuenti soggetti agli studi di settore, che dichiarano, anche per effetto dell'adeguamento, ricavi o compensi pari o superiori a quelli risultanti dall'applicazione degli studi medesimi, i termini ordinari di decadenza dell'azione di accertamento sono ridotti di un anno. La disposizione non si applica in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal D.Lgs. n. 74/2000 (art. 10, 9° comma, D.L. n. 201/2011, convertito dalla L. n. 214/2011).

A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2017, gli studi di settore sono progressivamente sostituiti da indici sintetici di affidabilità fiscale individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, cui sono collegati livelli di premialità per i contribuenti più affidabili, anche consistenti nell'esclusione o nella riduzione dei termini per gli accertamenti, al fine di promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e il rafforzamento della collaborazione tra l'Amministrazione Finanziaria e i contribuenti (art. 9-bis del D.L. n. 50/2017, convertito dalla L. n. 96/2017);

- i termini ordinari di decadenza dell'azione di accertamento per i redditi d'impresa o di lavoro autonomo dichiarati dai soggetti che optano per la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati di tutte le fatture, emesse e ricevute, e delle relative variazioni, sono ridotti di due anni. La riduzione si applica solo per i soggetti che garantiscano la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati di importo superiore a 30 euro (art. 3, 1° comma, lett. d, del D.Lgs. n. 127/2015, come modificato dall'art. 4, 6° comma, lett. a-ter, del D.L. n. 193/2016; art. 3 del D.M. 4 agosto 2016).

L'eventuale estensione delle operazioni ispettive a periodi d'imposta diversi da quelli inizialmente presi in considerazione dovrà essere valutata solo in presenza di fenomeni evasivi od elusivi di cui risulti fondatamente la sussistenza anche in altre annualità.

Di contro, deve escludersi il ricorso a tale strumento quale mezzo di ricerca di eventuali possibili indizi di evasione allo stato non noti ovvero per finalità meramente esplorative.

Tale decisione deve essere assunta dal Direttore della Verifica, di concerto con il Capo Pattuglia, e deve essere fatta adeguatamente risultare, unitamente alle relative motivazioni:

- nel piano di verifica;
- nel foglio di servizio relativo al giorno a partire dal quale opera l'estensione, a firma:
 - . nei Nuclei di polizia economico-finanziaria su Gruppi di Sezioni e nei Gruppi Territoriali il cui livello di Comando è di grado non inferiore a Colonnello, del Comandante del Gruppo di Sezioni ovvero del Nucleo Operativo competenti;
 - . nei Nuclei di polizia economico-finanziaria su Sezioni e negli altri reparti territoriali, del Comandante di reparto;
- nel processo verbale di verifica relativo al giorno a partire dal quale opera l'estensione; nello stesso processo verbale ovvero in quello relativo ai giorni immediatamente successivi dovrà essere data contezza, altresì, delle eventuali ulteriori operazioni poste in essere in conseguenza dell'estensione, fra cui l'acquisizione della documentazione, contabile e/o extracontabile, relativa alle annualità rispetto alle quali opera l'estensione stessa;
- nel processo verbale di constatazione.

c. Adempimenti procedurali per l'avvio della verifica.

(1) Le garanzie del contribuente.

L'attività ispettiva in materia fiscale è senza dubbio connotata da un certo grado di invasività nei riguardi del soggetto che vi è sottoposto; il legislatore, pertanto, è nel tempo intervenuto per delineare un sistema di diritti e di garanzie in grado di salvaguardare gli interessi fondamentali del soggetto stesso, compatibilmente con l'esigenza di assicurare in ogni caso la doverosa completezza ed esaustività dell'attività ispettiva.

Alcuni di detti diritti e garanzie operano e vanno salvaguardati nel momento stesso in cui tale attività viene intrapresa e, pertanto, ne appare opportuno l'esame già in questa sede.

In particolare, l'art. 12 della già citata L. 27 luglio 2000, n. 212, nota come "Statuto dei diritti del contribuente", prevede che:

- tutti gli accessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali sono effettuati sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo;
- salvo casi eccezionali e urgenti adeguatamente documentati, gli accessi presso i locali destinati all'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo devono svolgersi durante l'ordinario orario di esercizio dell'attività e con modalità tali da comportare la minore turbativa possibile allo svolgimento dell'attività e alle relazioni commerciali o professionali del contribuente;
- all'inizio della verifica, il contribuente ha diritto di essere informato delle ragioni che l'abbiano giustificata e dell'oggetto che la riguarda, della facoltà di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa davanti agli organi di giustizia tributaria, nonché dei diritti che gli devono essere riconosciuti e degli obblighi cui è soggetto;
- l'esame dei documenti amministrativi e contabili, su richiesta del soggetto controllato, può essere effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista che lo assiste o rappresenta;
- deve darsi atto, nel processo verbale delle operazioni di verifica, delle osservazioni e dei rilievi del contribuente e del professionista, che eventualmente lo assista;
- la permanenza presso la sede del contribuente non può superare:
 - . per i soggetti in contabilità ordinaria, 30 giorni lavorativi, prorogabili per ulteriori 30 giorni nei casi di particolare complessità dell'indagine individuati e motivati dal dirigente dell'ufficio;
 - . per i soggetti in contabilità semplificata e i lavoratori autonomi, 15 giorni lavorativi, prorogabili per altri 15 giorni, contenuti nell'arco di un trimestre.

Decorso tale periodo, è prevista la possibilità di tornare presso la sede del contribuente per esaminare le osservazioni e le richieste eventualmente presentate dopo la conclusione delle operazioni di verifica, ovvero per specifiche ragioni, previo assenso motivato del dirigente dell'ufficio;

- ove il soggetto controllato ritenga che i verificatori procedano con modalità non conformi alla legge, lo stesso può rivolgersi al Garante del contribuente;
- entro i sessanta giorni successivi al rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni, il contribuente può comunicare osservazioni e richieste agli uffici impositori.

La formalizzazione delle garanzie del contribuente nel corso delle verifiche e dei controlli – per le quali si rimanda anche al successivo paragrafo (d) – deve avvenire nel processo verbale di verifica e in quello di constatazione a chiusura delle operazioni.

(a) L'effettuazione di accessi sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo e la connessa informativa al contribuente.

L'art. 12, 1° comma, della L. n. 212/2000 condiziona la possibilità di accedere presso i locali destinati all'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo alla sussistenza di "effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo".

Ciò implica che il potere di accesso può essere esercitato solo previa adeguata valutazione della sua concreta utilità e, in generale, quando sia richiesto dalla necessità di ricercare in modo efficace le prove di eventuali violazioni tributarie, altrimenti non individuabili nonché dall'opportunità di effettuare rilevamenti fisici ed operazioni di riscontro materiale o documentale non altrimenti eseguibili, se non presso il luogo in cui il contribuente svolge la propria attività.

Tali esigenze ricorrono, di norma, quando l'intervento ispettivo:

- implichi la necessità di procedere a ricerche di documentazione contabile o extracontabile, compresa quella accessibile per il tramite di apparecchiature informatiche;
- imponga l'effettuazione di rilevamenti materiali che possono eseguirsi esclusivamente presso il contribuente. E' il caso delle cosiddette "verificazioni dirette" o delle "altre rilevazioni", quali, principalmente, il riscontro dell'esistenza e dell'esatta qualità dei beni strumentali ammortizzabili, la quantificazione delle giacenze di magazzino, il riscontro delle consistenze di cassa, l'identificazione sul posto dei lavoratori dipendenti, l'effettuazione di analisi qualitative che danno luogo a responsi di natura tecnica, la misurazione del consumo unitario medio di fonti energetiche impiegate per la produzione, la resa lavorativa media del personale impiegato, la rilevazione dei listini prezzi, il calcolo dei consumi di materiali necessari ai processi produttivi, ogni altro riscontro o rilevamento materiale, documentale o fattuale utilizzabile nel quadro della ricostruzione della base imponibile;
- richieda un'azione, continuativa e coordinata, di riconciliazione, confronto, analisi ed elaborazione di un insieme di dati contabili, extracontabili, materiali e fattuali, difficilmente praticabile in assenza di una cognizione diretta da parte dei verificatori.

Ove, in concreto, non ricorrano queste necessità, le finalità ispettive saranno comunque perseguite facendo ricorso agli altri poteri istruttori conferiti dalle leggi d'imposta che non comportano l'effettuazione di accessi; per questi si rinvia al paragrafo 2.f. del precedente Capitolo 2.

Ad ogni modo, sia le "effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo" che giustificano l'accesso, come anche gli eventuali motivi di "eccezionalità ed urgenza" che dovessero giustificare l'effettuazione degli interventi fuori dagli orari ordinari di esercizio dell'attività, dovranno essere fatte risultare nel piano di verifica e nel processo verbale di verifica del primo giorno.

Più in dettaglio, nel processo verbale di verifica dovranno essere evidenziati, quali oggetto di specifica e chiara informazione resa al contribuente all'atto dell'avvio dell'intervento stesso, l'adempimento o gli adempimenti ispettivi ovvero, più in genere, le esigenze conoscitive o di approfondimento che rendono necessaria l'effettuazione dell'accesso presso la sede del contribuente.

(b) L'esecuzione dell'accesso nell'orario di esercizio dell'attività e con modalità tali da arrecare la minore turbativa possibile all'attività del contribuente.

Ai sensi dell'art. 12, comma 1, secondo periodo, della L. n. 212/2000, l'esecuzione di accessi, ispezioni e verifiche:

- salvo casi eccezionali e urgenti adeguatamente documentati, deve avere luogo durante l'ordinario orario di esercizio dell'attività;
- deve avvenire con modalità tali da arrecare la minore turbativa possibile all'attività del contribuente e alle sue relazioni personali, commerciali e professionali.

Quanto alla prima prescrizione, si evidenzia che gli eventuali motivi di "eccezionalità ed urgenza" che dovessero giustificare l'effettuazione degli interventi fuori dagli orari ordinari di esercizio dell'attività devono essere fatti risultare nel piano di verifica e nel processo verbale di verifica del primo giorno.

Resta fermo, naturalmente, che se l'attività dell'impresa si protrae o si svolge normalmente in ore serali o notturne, potrà essere valutata l'opportunità di effettuare l'accesso in detti orari (è il caso di teatri, discoteche, *night club*, altri locali notturni, ecc.).

Quanto all'obbligo di arrecare la minore turbativa possibile all'attività del contribuente, esso implica che all'atto dell'avvio dell'intervento, così come per tutta la durata dello stesso, le unità operative devono porre in essere tutti gli accorgimenti utili per ridurre al massimo gli effetti pregiudizievoli dell'attività ispettiva rispetto al normale andamento delle relazioni commerciali e professionali del contribuente, compatibilmente con la tipologia dei controlli da effettuare.

La presenza dei verificatori presso la sede del contribuente deve essere, quindi, discreta, non "traumatica" né appariscente, tale da non attirare l'attenzione dell'ambiente esterno, al di là di quanto inevitabilmente può accadere per effetto indiretto dell'ispezione.

In quest'ottica, come stabilito con circolare n. 98000 del 15 marzo 2002 e confermato sul piano normativo dall'art. 7 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. "decreto sviluppo"), convertito dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, i militari impiegati in attività di verifica indossano l'abito borghese, salvi casi eccezionali, allorché le condizioni particolari di tempo e di luogo inducano a ritenere che la presentazione di personale in divisa sia opportuna per agevolare il riconoscimento della qualifica degli operanti nonché come tutela preventiva della loro sicurezza personale; in tal caso, nel processo verbale che documenta le operazioni di accesso deve essere dato atto della presenza di militari in uniforme, motivando le ragioni che hanno determinato tale scelta.

(c) L'informativa al contribuente circa le ragioni che giustificano l'attività ispettiva e l'oggetto di quest'ultima.

Il comma 2 dell'art. 12 della L. n. 212/2000 riconosce al contribuente il diritto di essere informato, nel processo verbale di verifica relativo al primo giorno dell'intervento, delle ragioni che l'abbiano giustificato e dell'oggetto che lo riguarda.

Un'interpretazione sistematica della previsione in parola non può prescindere dalla oggettiva constatazione per cui le cause giustificative delle verifiche fiscali effettuate dalla Guardia di Finanza nei confronti dei contribuenti risiedono nell'adempimento dei compiti istituzionali assegnati agli Organi di polizia tributaria per l'accertamento delle violazioni delle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie (cfr. artt. 35 della L. n. 4/1929, 33 del D.P.R. n. 600/73, 52 del D.P.R. n. 633/72) e più in generale per la prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni

in materia di entrate e uscite dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea (art. 2, 2° comma, D.Lgs. n. 68/2001).

Pertanto, sul piano giuridico, le attività ispettive di carattere fiscale, quali *sub-procedimenti istruttori* nell'ambito del più ampio procedimento di accertamento tributario, traggono origine non già da una predeterminata e specifica tipologia di presupposti quanto, piuttosto, in conseguenza del generale "potere-dovere" dell'Amministrazione Finanziaria di controllare l'esatto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

In questa prospettiva, la *ratio* che traspare dalla norma in commento è quella di consentire al contribuente di avere contezza – attraverso una formale informazione che, in quanto oggetto di verbalizzazione da parte di pubblici ufficiali, presenta le stesse garanzie e, al contempo, attribuisce le stesse responsabilità proprie di qualsiasi atto pubblico – che l'attività ispettiva avviata nei suoi confronti sia effettivamente e realmente connessa all'esercizio di quel generale "potere-dovere" che la normativa demanda all'Amministrazione Finanziaria ai fini del controllo della posizione fiscale del contribuente e non sia, eventualmente, espressione di esigenze ispettive diverse, arbitrarie o non pertinenti, tali da configurare un vizio di legittimità per "carezza" o "eccesso di potere".

Inquadrata in tal modo la finalità della norma, può osservarsi, sul piano della concreta estensione del contenuto dell'informazione circa le ragioni giustificative dell'intervento, come quest'ultimo debba necessariamente coordinarsi con quello che rappresenta, in via generale, il limite invalicabile alle informazioni che la Pubblica Amministrazione è legittimata a fornire ai privati, vale a dire il "segreto d'ufficio", il cui superamento è fonte di responsabilità penale ai sensi dell'art. 326 c.p.; più in dettaglio, l'art. 15 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 – Testo Unico degli impiegati civili dello Stato – come modificato dall'art. 28 della L. n. 241/90, impone al pubblico impiegato di non trasmettere, a chi non ne abbia diritto, informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto d'accesso.

Conseguentemente, per individuare i limiti del segreto d'ufficio occorre fare riferimento alla normativa sul diritto d'accesso contenuta nella L. n. 241/90, che all'art. 24, 1° comma, lett. b), esclude il diritto del contribuente di accedere agli atti dei "procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano".

Rinviando sul tema alle disposizioni contenute nel paragrafo 4 del successivo Capitolo 6, preme in questa sede evidenziare che la giurisprudenza è ormai consolidata nell'affermare che la citata disposizione normativa deve essere intesa *"nel senso che l'inaccessibilità agli atti di cui trattasi sia temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del procedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta; in ragione di ciò deve riconoscersi il diritto di accesso qualora l'Amministrazione abbia concluso il procedimento, con l'emanazione del provvedimento finale e quindi, in via generale, deve ritenersi sussistente il diritto di accedere agli atti di un procedimento tributario ormai concluso"* (Cons. Stato, 13 novembre 2014, n. 5588; Cons. Stato., 31 luglio 2014, n. 4046; Cons. Stato, 26 settembre 2013, n. 4821; Cons. Stato, 21 ottobre 2008, n. 5144).

Per quanto precede, il diritto del soggetto ispezionato di essere informato, nel quadro delle ragioni giustificative dell'intervento, della fonte di innesco della verifica deve essere temperato con l'inderogabile necessità di:

- non compromettere, in nessun caso, l'efficacia dell'intervento, fornendo anzitempo notizie circa le finalità investigative della verifica;
- rispettare l'obbligo del segreto d'ufficio su tutte quelle informazioni, acquisite prima dell'inizio della verifica, essenzialmente mediante l'attività di intelligence, che hanno permesso di delineare la "pericolosità fiscale" del soggetto ai fini della selezione e che, proprio per la loro genesi e la loro finalizzazione, hanno carattere riservato e rilevanza esclusivamente interna e possono pertanto essere comunicate all'esterno (ai contribuenti, come agli Uffici finanziari) solo dopo e in quanto assumano, attraverso i riscontri effettuati nel quadro dell'attività ispettiva, l'oggettività e il valore giuridico di "elementi utili ai fini dell'accertamento tributario";
- salvaguardare ulteriori e più specifiche esigenze di riservatezza configurate da particolari disposizioni di legge, come nel caso, ad esempio, della segnalazione di operazioni sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio. In proposito, si opera rimando alla Parte IV, Capitolo 2, paragrafo 2 del presente Manuale operativo.

Si sottolinea, quindi, l'esigenza di mantenere sempre il massimo riserbo sull'attività informativa e di *intelligence*, che, normalmente e ordinariamente, alimenta l'attività ispettiva della Guardia di Finanza quale Organo di polizia economico – finanziaria. Analoga riserva non si ritiene debba essere assicurata nel caso in cui si stia procedendo alla constatazione di violazioni fondate su dati e informazioni emersi nell'ambito di una pregressa attività di polizia giudiziaria e il cui utilizzo ai fini fiscali sia stato debitamente autorizzato dall'Autorità giudiziaria competente.

Ciò considerato, il Capo Pattuglia, il primo giorno dell'intervento, nel comunicare al contribuente lo scopo della visita, avrà cura di precisare e fare rilevare in atti se la verifica è d'iniziativa ovvero a richiesta, nonché di specificare altresì, in quest'ultimo caso e sempre che non ostino controindicazioni sul piano della riservatezza, l'Organo richiedente e – ancora se possibile e non configgente con il segreto d'ufficio – il criterio selettivo adottato nel caso specifico ovvero la tipologia di attivazione del servizio; in ogni caso e a fattor comune, si farà riferimento alle "generali funzioni attribuite alla Guardia di Finanza ai fini della ricerca, prevenzione e repressione delle violazioni in materia entrate dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea, nonché ai fini dell'acquisizione e del reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento delle imposte dovute e per la repressione delle violazioni, dal D.Lgs. n. 68/2001, dalla L. n. 4/29 e dai DD.P.R. nn. 600/73 e 633/72".

Va precisato che l'ambito di operatività dello specifico diritto d'informazione del contribuente non può essere circoscritto ad un prefissato contesto temporale, quale è l'avvio della verifica, ma deve considerarsi esteso a tutta la durata dell'ispezione, in corrispondenza dell'emersione di elementi di novità di rilievo che ne mutino il corso (proroga, sospensione, ecc.); anche in tali circostanze, pertanto, dovranno essere inserite analoghe diciture nel processo verbale di verifica del giorno in cui detti mutamenti si realizzano.

Per quanto riguarda, invece, il diritto del contribuente ad essere informato dell'oggetto dell'intervento, questo riguarda, in via generale, la "porzione" del complesso degli atti o delle operazioni di gestione su cui verte l'attività ispettiva, l'arco temporale cui la stessa si riferisce e i tributi presi in considerazione.

Nel processo verbale di verifica del primo giorno dell'intervento deve, pertanto, essere fornita chiara indicazione di dette circostanze, facendo sempre attenzione ad evitare di fornire informazioni che possano rivelarsi pregiudizievoli per il fondamentale rispetto del segreto d'ufficio nei termini anzidetti; ove l'oggetto, per

qualsivoglia ragione, cambi, anche solo in parte, nel corso dell'intervento, occorrerà informarne il contribuente.

Per completezza, si evidenzia che, secondo la giurisprudenza di legittimità, la violazione dell'obbligo di informativa circa l'oggetto o l'estensione temporale della verifica non comporterebbe la nullità del conseguente accertamento. In particolare, è stato affermato che *“non rileva l'iniziale imprecisa indicazione data al contribuente circa l'estensione temporale della verifica, atteso che gli obblighi informativi di cui all'art. 12, comma 2, non sono previsti a pena di nullità”* (Cass. civ., 21 gennaio 2015, n. 992).

E' stato inoltre precisato che l'oggetto della verifica deve essere tenuto ben distinto dalle informazioni e dai dati raccolti nell'ambito della stessa, in quanto le risultanze di una verifica vanno ben oltre il suo oggetto, essendo strumentali alla ricostruzione del reddito del contribuente. Pertanto, l'avviso di accertamento è legittimo anche se fondato su elementi, rinvenuti in sede di accesso, esorbitanti dall'oggetto dell'accesso stesso (Cass. civ., 16 dicembre 2009, n. 26321).

(d) Le altre informazioni circa i diritti e gli obblighi del contribuente.

All'atto dell'avvio dell'intervento e, segnatamente, nel processo verbale relativo al primo giorno, il contribuente deve appositamente essere reso edotto:

- dei diritti che gli devono essere riconosciuti in occasione delle verifiche fiscali, consistenti nelle facoltà di:
 - . farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa dinanzi agli organi di giustizia tributaria;
 - . richiedere che l'esame dei documenti amministrativi e contabili venga effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista che lo assiste o rappresenta;
 - . muovere rilievi o formulare osservazioni, delle quali deve essere dato atto nel processo verbale di verifica;
 - . rivolgersi al Garante del contribuente, nei casi in cui ritenga che i verificatori stiano procedendo con modalità non conformi alla legge;
 - . comunicare all'Ufficio impositore, entro sessanta giorni dalla notifica del processo verbale di constatazione redatto a conclusione dell'intervento, osservazioni e richieste;
 - . richiedere, consultare, esaminare, estrarre copia di ogni documento acquisito ai fini della verifica, previa adozione di idonee misure cautelative;
- degli obblighi che su di lui incombono, tra cui, in particolare, quello di esibire – all'atto dell'accesso – tutti i libri, registri, scritture e documenti attinenti all'attività esercitata con l'avvertenza che:
 - . i libri, i registri, le scritture ed i documenti di cui venga rifiutata l'esibizione non potranno essere presi in considerazione, a suo favore, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa o contenziosa e che per rifiuto di esibizione si intende anche le dichiarazioni di non possedere i libri, i registri, i documenti e le scritture e/o la sottrazione di essi al controllo;
 - . rifiutare l'esibizione o comunque impedire l'ispezione delle scritture contabili e dei documenti la cui tenuta e conservazione sono obbligatorie per legge, e dei quali risulta l'esistenza, determina l'applicabilità di specifiche sanzioni amministrative;
 - . l'omessa tenuta, il rifiuto di esibizione o comunque la sottrazione delle scritture contabili obbligatorie, ovvero l'indisponibilità di tali scritture per

cause di forza maggiore, può legittimare l'Amministrazione Finanziaria alla determinazione induttiva del reddito e dell'IVA;

- della facoltà di regolarizzare uno o più rilievi verbalizzati dalle pattuglie o comunque di sanare spontaneamente propri errori e/o omissioni, secondo i diversi termini e requisiti previsti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 472/1997, come modificato dall'art. 1, comma 637, della L. n. 190/2014, con la precisazione che tale adempimento volontario non limita né inibisce l'avvio e la prosecuzione delle attività ispettive né la conseguente verbalizzazione degli illeciti riscontrati.

Al riguardo, si rimarca che i contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione non possono accedere al citato istituto, potendo invece avvalersi esclusivamente della possibilità, prevista dalla lettera c) del comma 1 del citato art. 13, di presentare la dichiarazione entro novanta giorni dalla data di scadenza del termine, beneficiando di una riduzione delle sanzioni pari ad un decimo del minimo.

Infine, in relazione alla previsione – riguardante ogni genere di atto dell'Amministrazione Finanziaria – di cui all'art. 7, comma 2, lett. a), della L. n. 212/2000, il contribuente deve essere chiaramente reso edotto del reparto e della articolazione operativa (nonché dei relativi recapiti), presso cui può ottenere in qualsiasi momento informazioni in ordine all'attività ispettiva, nonché del nominativo del Direttore della Verifica.

Ovviamente in caso di sostituzione del medesimo Direttore della Verifica, la circostanza deve essere portata a conoscenza del contribuente mediante indicazione a verbale di verifica.

(2) Le operazioni ispettive da intraprendere.

(a) Modalità esecutive dell'accesso.

Al paragrafo 2.a. del precedente Capitolo 2 sono stati illustrati i presupposti normativi legittimanti le varie tipologie di accesso, anche alla luce delle indicazioni nel tempo fornite dalla giurisprudenza.

Di seguito si forniscono ulteriori indicazioni di carattere operativo.

Prima di dar corso all'intervento, i responsabili della verifica devono valutare attentamente le circostanze di tempo e di luogo, il numero, le dimensioni e l'ubicazione dei locali presso i quali l'accesso deve essere eseguito, allo scopo di calibrare adeguatamente l'impiego del personale e di assicurare il "fattore sorpresa".

Conseguentemente, il Direttore della Verifica predisporrà il foglio di servizio da sottoporre alla firma del Comandante del Reparto.

Nei Nuclei di polizia economico-finanziaria strutturati su Gruppi di Sezioni e nei Gruppi Territoriali il cui livello di Comando è di grado non inferiore a Colonnello, tale adempimento può essere delegato, rispettivamente, al Comandante di Gruppo di Sezioni e al Comandante di Nucleo operativo.

Il giorno dell'intervento, i militari indosseranno, di norma, l'abito civile, salvi casi eccezionali, e cioè quando le condizioni particolari di tempo e di luogo inducano a ritenere che la presentazione di personale in divisa sia opportuna per agevolare il riconoscimento della qualifica degli operanti, nonché come tutela preventiva della loro sicurezza personale.

Una volta entrati all'interno dei locali, il Direttore delle Verifica – ove presente – o il Capo Pattuglia, nonché gli altri componenti di questa, si presenteranno al titolare o al rappresentante legale dell'azienda ovvero ad un suo sostituto, qualificandosi mediante l'esibizione delle tessere personali di riconoscimento e del foglio di

servizio contenente l'ordine di accesso, nonché dell'elenco del personale incaricato eventualmente a questo allegato e renderanno manifesti gli scopi dell'intervento, sostanzialmente coincidenti con le informazioni da riportare successivamente a verbale di verifica circa le ragioni giustificative e l'oggetto dell'intervento stesso, oltre che delle effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo.

Copia del foglio di servizio deve essere consegnata al contribuente o a chi in quel momento lo sostituisce, notificando il contenuto del documento e dandone atto nel processo verbale di verifica.

Ove il titolare dell'attività o il rappresentante legale non sia presente sul posto, il Direttore della Verifica o il Capo Pattuglia chiederà di questi e attenderà il suo intervento solo se disponibile tempestivamente, mentre, in caso contrario, darà seguito alle operazioni senza ulteriori formalità, con l'assistenza del personale dell'azienda presente sul posto, preferibilmente addetto alle articolazioni di carattere amministrativo.

Una particolare attenzione deve essere posta nel caso in cui la verifica o il controllo vengano avviati nei confronti di uno studio professionale.

In questi casi, infatti, la presenza del titolare dello studio (o di un suo delegato) è un presupposto di legittimità dell'accesso sicché, ove questi sia assente, il soggetto eventualmente presente nello studio è pienamente legittimato ad opporsi sia all'accesso stesso, sia alla richiesta di esibizione delle scritture contabili.

Tali situazioni devono essere possibilmente evitate assumendo in fase preparatoria tutte le iniziative utili ad assicurarsi della presenza del titolare dello studio o di un soggetto da questo delegabile.

Qualora, nonostante tali iniziative, i verificatori constatino in sede di accesso l'assenza del titolare dello studio o di un suo delegato, essi devono, di norma:

- chiedere al soggetto presente presso lo studio di contattare tempestivamente il titolare e farsi rilasciare, ove necessario, la delega prevista, possibilmente via fax o via posta elettronica. Copia della delega sarà allegata al verbale di verifica redatto;
- in caso di irreperibilità del titolare, adottare ogni opportuna cautela per impedire che, durante l'attesa, possano essere perpetrati tentativi di distruzione od occultamento della documentazione utile ai fini della verifica; a tale scopo, ove l'assenza si protragga oltre il normale orario di lavoro, deve essere assicurata la continuità dell'azione amministrativa fino al momento in cui sarà possibile l'accesso, anche disponendo l'effettuazione di apposita sorveglianza esterna;
- evitare in ogni caso, una volta manifestate a terzi le qualifiche dei verificatori e le finalità dell'intervento, di rinviare ad altro momento l'intervento stesso.

Nei casi di maggiore criticità e dove appaia evidente un atteggiamento ostruzionistico o comunque volto ad intralciare l'attività ispettiva da intraprendere, i verificatori faranno ripetutamente presente i principi generali di collaborazione e buona fede tra Amministrazione finanziaria e contribuente, sanciti dall'art. 10 della L. n. 212/2000, ed inviteranno, anche con chiare e specifiche formalizzazioni in atti, i soggetti presenti sul posto ovvero interpellati, a porre in essere ogni utile iniziativa finalizzata a consentire l'equilibrato ed armonico sviluppo delle operazioni.

Nel corso dell'accesso, se necessario, tutti i presenti nei locali aziendali o dello studio professionale dovranno essere invitati dai militari operanti ad astenersi dal porre in essere comportamenti ostativi alle finalità dell'intervento; in particolare, ai soggetti presenti nei locali ove verranno eseguite le successive operazioni di

ricerca potrà essere chiesto di non utilizzare le apparecchiature informatiche in loro possesso.

Ove effettivamente necessario, in presenza di evidenze di comportamenti fraudolenti, potrà anche essere valutata, con le precauzioni del caso, la possibilità di scollegare dalla scheda di rete di certi *personal computer* il cavo di collegamento, al fine di evitare che da altre postazioni remote vengano eliminati eventuali dati di interesse dei verificatori, nonché di disattivare, qualora presente, la connessione *Wi-Fi* attraverso l'apposito interruttore (hardware o software) presente sul PC; in nessun caso dovrà procedersi allo spegnimento del PC, per evitare che l'eventuale presenza di *files batch* possa causare, alla successiva accensione della macchina e mediante l'esecuzione in sequenza di comandi di sistema, l'eliminazione di dati d'interesse operativo.

Quale regola generale, i militari procederanno altresì all'identificazione del personale presente in azienda ai fini della successiva verifica della regolarità della loro posizione lavorativa, secondo le prescrizioni che verranno fornite al Capitolo 7 della successiva Parte V.

Eseguito l'accesso, le operazioni successive non dovranno subire rallentamenti o rinvii; tale regola può subire eccezioni solo al ricorrere di evenienze di carattere straordinario, che dovranno essere accuratamente illustrate in sede di redazione del processo verbale di verifica.

In ogni caso, una volta rese manifeste a terzi le qualifiche dei militari operanti e la finalità dell'intervento, quest'ultimo non potrà più essere rinviato ad altro momento.

Qualora i locali in cui accedere dovessero temporaneamente risultare aperti e privi di occupanti, dovrà provvedersi al piantonamento esterno sino all'arrivo di chi ne abbia la disponibilità; ove, invece, gli stessi risultino stabilmente privi di occupanti, saranno immediatamente avviate accurate indagini tese ad appurare le ragioni e, per tutto il periodo di svolgimento delle predette indagini e sino alla conclusione delle medesime, l'ingresso dei locali dovrà essere sottoposto ad adeguata vigilanza.

Contestualmente all'esecuzione delle citate operazioni e sempre che il Capo Pattuglia non vi abbia già provveduto all'atto della sua presentazione e della esposizione delle ragioni e dell'oggetto dell'intervento, lo stesso dovrà rendere edotto il contribuente dei diritti che gli devono essere riconosciuti e degli obblighi che su di lui incombono, menzionati al precedente paragrafo 1.c.(1).

In particolare, relativamente agli obblighi, il contribuente deve essere invitato ad esibire tutti i libri, registri, scritture e documenti attinenti l'attività esercitata; al riguardo, si raccomanda la necessità di seguire le indicazioni riportate al paragrafo 2.b. del precedente Capitolo 2.

Tutta la documentazione esibita dalla parte a seguito della richiesta avanzata dai militari operanti dovrà essere elencata in apposito prospetto riepilogativo.

Qualora taluna delle scritture contabili richieste non sia tenuta in sede, il soggetto sottoposto a verifica preciserà il luogo dove esse si trovano, esibendo la dichiarazione di cui all'art. 52, comma 10, del D.P.R. n. 633/72; in tal caso, il Capo Pattuglia disporrà l'immediato invio di un'aliquota dei componenti la pattuglia sul luogo ove tali scritture risultino detenute per procedere alla loro acquisizione, senza dar corso, tuttavia, ad alcuna attività di ricerca. L'attività quivi svolta sarà formalizzata ritualmente in un apposito processo verbale di ritiro documenti.

Laddove, invece, parte della documentazione richiesta non venga esibita in quanto dichiarata smarrita, distrutta o rubata, il soggetto sottoposto a verifica dovrà

comprovare il ricorrere della circostanza impeditiva esibendo la relativa denuncia di smarrimento, distruzione o furto.

Si ricorda che l'art. 7, comma 4-ter, del D.L. n. 357/94, convertito dalla L. n. 489/94, come modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dall'art. 1, comma 161, della L. n. 244/2007, stabilisce che, a tutti gli effetti di legge, la tenuta di qualsiasi registro contabile con sistemi meccanografici è considerata regolare in difetto di trascrizione su supporti cartacei, nei termini di legge, dei dati relativi all'esercizio per il quale non siano scaduti, da oltre tre mesi, i termini per la presentazione delle relative dichiarazioni annuali, allorquando anche in sede di controlli ed ispezioni gli stessi risultino aggiornati sugli appositi supporti magnetici e vengano stampati contestualmente alla richiesta avanzata dagli organi competenti ed in loro presenza.

Per quanto precede, in detta circostanza, i verificatori potranno richiedere al contribuente, per la formale acquisizione agli atti dell'ispezione, la stampa dei registri dallo stesso ancora detenuti esclusivamente mediante sistemi meccanografici, dando atto nel processo verbale di verifica redatto nel primo giorno dell'intervento delle modalità al riguardo seguite, del nominativo dei militari che hanno proceduto a tale fase e dei soggetti dell'impresa o dello studio che hanno materialmente provveduto alle operazioni di stampa.

Nell'ipotesi in cui l'accesso sia effettuato presso locali per i quali è richiesta l'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, tale ultimo atto autorizzativo dovrà essere esibito al momento della presentazione e rilasciato poi in copia alla parte unitamente all'esemplare del processo verbale di accesso, che dovrà, in questo caso, essere sempre compilato separatamente dal processo verbale di verifica eventualmente redatto nella medesima occasione.

Altri due esemplari originali della medesima autorizzazione, recanti in attergato la relata di notifica alla parte, verranno trattenuti dai militari operanti per essere uniti al processo verbale di accesso, una copia del quale verrà custodita agli atti del reparto che procede e l'altra trasmessa all'Ufficio giudiziario che ha rilasciato l'autorizzazione.

Delle operazioni di accesso dovrà essere dato adeguato resoconto nel processo verbale di verifica relativo al primo giorno dell'intervento ovvero in quello di accesso, nel caso in cui questo sia stato effettuato sulla base di autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.

Dal processo verbale devono risultare le ispezioni e le rilevazioni eseguite, le richieste fatte al contribuente o a chi lo rappresenta e le risposte ricevute, e, più in generale, le eventuali osservazioni ed i rilievi del contribuente e del professionista che eventualmente lo assista.

Il verbale deve essere sottoscritto dal contribuente o da chi lo rappresenta ovvero indicare il motivo della mancata sottoscrizione ed il contribuente ha diritto ad averne copia anche se si rifiuta di apporvi la firma.

Nell'**Allegato 9** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", viene riportato un modello di processo verbale di accesso mentre nell'**Allegato 10** del citato documento "Modulistica e documentazione di supporto" sono riprodotti i "fac-simili" relativi alle richieste da formulare alla competente Procura della Repubblica per l'accesso domiciliare da effettuarsi presso l'abitazione o presso i locali adibiti anche ad abitazione del contribuente, nonché i modelli dei relativi atti autorizzativi dell'Autorità Giudiziaria.

(b) La ricerca e le altre operazioni di natura coercitiva.

Una volta eseguito l'accesso e immediatamente dopo aver formulato al contribuente la richiesta di esibizione della documentazione obbligatoria detenuta nei locali commerciali o professionali presso i quali si esegue l'intervento, potrà darsi corso alle operazioni di ricerca, indipendentemente dal fatto che il contribuente stesso abbia o meno aderito all'invito di esibizione della documentazione; il potere di ricerca, infatti, al pari di quello di accesso, ha natura autoritativa e può essere esercitato anche contro la volontà del contribuente e nonostante il soggetto ispezionato assicuri l'esibizione di tutta la documentazione richiesta.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sulla necessità di osservare tutte le indicazioni riportate nel paragrafo 2.b. del precedente Capitolo 2, rispetto alle quali, a titolo di ulteriore orientamento, si espone quanto segue:

- qualora nel corso delle ricerche dovesse emergere l'esistenza di ulteriori locali, anche non attigui, nella disponibilità dell'azienda o del lavoratore autonomo, non previamente denunciati ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. n. 633/72, le ricerche dovranno immediatamente essere estese anche a tali locali presso cui si accederà sulla base dell'autorizzazione originaria, ferma restando l'acquisizione degli ulteriori, necessari provvedimenti autorizzativi ove prescritti;
- l'elencazione dei documenti reperiti al fine della loro eventuale acquisizione agli atti della verifica sarà effettuata a cura del Capo Pattuglia, che provvederà a riportarne gli estremi identificativi in separato prospetto riepilogativo, distinto per locale di reperimento, recante altresì il grado e il nominativo del/i militare/i che hanno proceduto al rinvenimento e le generalità delle persone che hanno prestato assistenza alla ricerca;
- la cernita dei documenti da esaminare verrà fatta in seguito, appena possibile, dal Direttore della Verifica, di concerto con il Capo Pattuglia;
- nell'ambito della fase di avvio della verifica, la ricerca sulle persone deve invece essere considerata attività a carattere eccezionale alla quale ricorrere solo nel caso in cui sussista il fondato sospetto che la persona rechi su di sé documentazione o altro materiale utile ai fini della verifica; tale ultima eventualità non può essere trascurata, soprattutto alla luce della possibilità tecnica di conservare intere contabilità "parallele" a quella ufficiale su chiavi USB facilmente occultabili sulla persona.

Come evidenziato al paragrafo 2.b.(3) del precedente Capitolo 2, essa è ammessa solo previa autorizzazione scritta del Procuratore della Repubblica, da notificare all'interessato prima dell'avvio dell'operazione nelle forme contemplate dal codice di procedura penale.

È vietata qualunque attività di perquisizione prima che il Capo Pattuglia venga materialmente in possesso dell'autorizzazione scritta dell'Autorità Giudiziaria; nelle more, il soggetto da perquisire verrà tenuto sotto sorveglianza da almeno un componente della pattuglia.

Nell'esecuzione della particolare attività andranno osservate, per quanto possibile, tutte le vigenti norme del codice di procedura penale; la perquisizione, pertanto, dovrà essere eseguita nel rispetto della dignità e del pudore di chi vi è sottoposto (art. 249, 2° comma, c.p.p.) da parte di persona dello stesso sesso e l'esito di tali operazioni dovrà essere trascritto in un verbale di perquisizione personale, con l'osservanza delle norme del codice di procedura penale;

- anche per procedere all'apertura coattiva di plichi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili, è necessaria l'autorizzazione del Procuratore della

Repubblica; valgono, in proposito, le medesime indicazioni fornite con riguardo alle ricerche sulle persone, con la sola differenza che l'apertura coattiva degli oggetti e degli spazi sopra indicati non deve essere considerata attività di carattere eccezionale, per cui ad essa dovrà farsi ordinariamente ricorso indipendentemente dall'insorgenza di specifici elementi di sospetto circa il contenuto dei suddetti oggetti e spazi.

Pure in questi casi, dovrà provvedersi alla notificazione del provvedimento autorizzativo dell'Autorità Giudiziaria nelle forme contemplate dal codice di procedura penale; delle operazioni condotte su oggetti o spazi soggetti a forme di cautela, dovrà essere redatto apposito processo verbale di apertura coattiva.

(c) L'acquisizione della documentazione e l'adozione delle relative cautele.

Una volta acquisita tutta la documentazione ritenuta utile ai fini del controllo, i verificatori provvedono alla compilazione:

- dell'elenco dei documenti, scritture e registri spontaneamente esibiti dal contribuente, da includere nell'ambito del processo verbale di verifica relativo al primo giorno di intervento;
- di separati e specifici prospetti riepilogativi, allegati allo stesso processo verbale, contenenti gli estremi identificativi di registri, scritture ed altri documenti acquisiti a seguito di ricerca, distintamente per locali ove è avvenuto il reperimento, indicando anche i nominativi dei verificatori che hanno proceduto alla ricerca e del personale dell'azienda o dello studio che ha assistito.

In merito alle modalità di conservazione e custodia della documentazione, l'art. 52, comma 7, del D.P.R. n. 633/72 stabilisce le seguenti regole:

- i documenti e le scritture possono essere sequestrati solo se non è possibile riprodurre il contenuto o riportarlo nel verbale, nonché in caso di mancata sottoscrizione o contestazione del contenuto del verbale da parte del contribuente.

Il "sequestro" cui si riferisce la disposizione va tuttavia inteso in un significato "atecnico", nel senso di "ritiro" in originale, dal momento che non sembra ammissibile che la disposizione stessa possa incidere sulle norme del codice di procedura penale che, in presenza di indizi di reato ovvero di fattispecie criminose compiutamente definite, impongono alla polizia giudiziaria e/o consentono al P.M. di procedere e/o disporre il sequestro di documenti, scritture e registri;

- i libri e i registri non possono essere "sequestrati", ma i verificatori possono eseguirne copie o estratti, apporre la propria firma o sigla insieme con la data e il bollo d'ufficio e adottare ogni cautela necessaria per impedirne l'alterazione o la sottrazione.

Le cautele adottate per impedire l'alterazione o la sottrazione della documentazione acquisita e reperita – quali la chiusura all'interno dei locali o di armadi suggellati mediante l'apposizione di fascette di carta vergatina firmate dagli operanti – devono, normalmente, essere indicate nel processo verbale di verifica. In quest'ultimo, deve anche essere dato atto delle conseguenze penali ed amministrative derivanti dalla rimozione dei sigilli o dalla sottrazione o alterazione delle scritture e dei documenti cautelati.

Le misure assunte al termine del primo giorno di verifica devono essere ripristinate al termine delle quotidiane operazioni di controllo successive.

Analogamente, nel caso in cui si rendesse necessario trasportare i documenti e le scritture da ispezionare presso i locali del Comando operante, devono essere

adottate apposite cautele atte ad impedire che, nel corso del trasporto, gli stessi possano essere alterati, sottratti o andare dispersi; l'adozione di dette cautele deve risultare dal processo verbale di verifica.

Nei casi in cui il contribuente sia abilitato alla conservazione elettronica dei documenti e nel caso in cui si sia deciso di non acquisire copia cartacea degli stessi, nel processo verbale di verifica e in quello di constatazione devono essere indicate le procedure di carattere informatico adottate dalla parte in conformità alla specifica normativa che regola tale possibilità, per garantire l'immodificabilità e la staticità dei dati contenuti nella documentazione.

Al termine dell'attività ispettiva, i documenti e le scritture su cui si fondano i rilievi saranno acquisiti in copia e allegati al processo verbale di constatazione; sugli stessi sarà apposta l'attestazione di conformità rispetto all'originale, la firma di almeno due verbalizzanti e della parte, nonché il timbro d'ufficio.

(d) Le cautele nell'esame dei dati informatici.

Nell'esame dei dati informatici utili all'attività ispettiva, occorre differenziare due tipologie di approcci in funzione dello stato di funzionamento dei dispositivi che si intende acquisire nel corso delle attività.

In particolare, secondo lo *standard* ISO/IEC 27042 – *Guidelines for the analysis and interpretation of digital evidence*, trattasi di:

- *static analysis*, quando l'acquisizione è stata eseguita su dispositivi spenti (c.d. *post mortem*);
- *live analysis*, comprendente tecniche di analisi su sistemi attivi per tutti quei dati che si perderebbero spegnendo il dispositivo (RAM, chiavi di cifratura contenute nella memoria temporanea, *server*, *cloud storage*, ecc.).

Nel primo caso, gli *standard* internazionali e le migliori prassi di settore impongono di procedere con le operazioni di analisi sulla copia forense del dato informatico o del documento digitale acquisito e non anche sull'originale, in virtù del fatto che occorre preservarne l'integrità ai fini dell'eventuale ripetibilità e riproducibilità.

Nel secondo scenario, attesa la generale caratteristica di irripetibilità degli atti, occorre procedere sempre in contraddittorio con il soggetto sottoposto a verifica o con un suo delegato.

A fattor comune per ognuno dei precedenti scenari, esempi tipici di analisi richieste su supporti dati possono spaziare dalla ricerca di *file* cancellati alla ricerca di determinati tipi di file (documenti di testo, piuttosto che documenti contabili digitali oppure e-mail) o alla ricostruzione della cronologia delle operazioni eseguite sul sistema oppure a quella dell'utilizzo di specifiche applicazioni come *browser* o *client* di posta o, ancora, applicazioni di messaggistica e *chat*.

Vi sono poi analisi che da un punto di vista tecnico e degli strumenti da utilizzare sono fortemente dipendenti dal sistema da cui le prove sono state acquisite; si pensi ad esempio agli *smartphone* o ai *tablet* oppure ad analisi da svolgersi su sistemi *cloud* o virtualizzati.

Il militare operante, specialmente ove qualificato CFDA, è tenuto a documentare in modo chiaro e preciso tutte le operazioni di acquisizione e di analisi, indicando gli strumenti hardware e software utilizzati al fine di consentire a chiunque di ripetere le medesime analisi che, laddove correttamente eseguite, forniranno i medesimi risultati.

Esulano da questo procedimento, ad esempio, gli incidenti probatori o le prove non ripetibili che, per la natura delle prove e/o dei test da eseguire, possono alterare le prove stesse e, quindi, non sono ripetibili, come ad esempio l'acquisizione di dati

da memorie RAM – aventi, per loro natura, caratteristiche di volatilità – di un sistema rinvenuto acceso nel corso dell'accesso.

La fase di analisi termina generalmente con la redazione di una relazione in cui il verificatore ovvero il militare CFDA ripercorre tutte le fasi delle attività svolte fino ad illustrare le conclusioni, allegando i file relativi alle copie di tipo forense acquisite di cui deposita i valori di *hash* con la conseguente necessaria compilazione ed integrazione della *catena di custodia*.

In ultimo, è opportuno segnalare che le disposizioni e le procedure come sopra delineate e richiamate possono essere opportunamente adottate anche nel caso in cui vi sia la necessità, dettata dalla natura della specifica attività ispettiva e mediante l'esercizio dei previsti poteri, di acquisire dati informatici detenuti presso soggetti terzi diversi dal verificato.

A tale riguardo, si evidenzia che, secondo la giurisprudenza di legittimità, i *file* contenuti su supporto magnetico, rinvenuti presso un soggetto terzo, costituiscono elemento probatorio, sia pure presuntivo, atto a comprovare l'esistenza di una contabilità parallela, tale da legittimare l'accertamento induttivo (Cass. civ., 30 agosto 2016, n. 17420).

(e) L'effettuazione di verificazioni e di altre rilevazioni.

Nell'ambito dell'ampia categoria delle verificazioni, dirette ed indirette, e delle altre rilevazioni, illustrate nel paragrafo 2.e. del precedente Capitolo 2, alcune vanno effettuate, affinché possano rivelarsi concretamente utili per il proseguimento dell'attività ispettiva, all'atto dell'avvio dell'intervento.

Fra queste rientra il riscontro della consistenza delle giacenze di magazzino, anche effettuabile con il metodo "a campione", utile soprattutto nella prospettiva dell'applicazione delle presunzioni legali di cessione e di acquisto di cui al D.P.R. 10 novembre 1997, n. 441.

Al riguardo, le operazioni di inventariazione, ove effettuate, devono essere analiticamente descritte in apposito processo verbale di rilevamento giacenze, con particolare riguardo all'esatta descrizione della/e tipologia/e di bene/i in relazione al/i quale/i si è dato corso alla verifica in argomento, alle circostanze di tempo e di luogo in cui l'operazione ha avuto corso, alle generalità di coloro i quali vi hanno preso parte e alle attività da ciascuno di essi poste in essere, alle modalità seguite nell'esecuzione dell'operazione ed ai risultati di questa.

Nell'**Allegato 10-bis** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", unito al presente Manuale operativo, è riportato un "fac-simile" di processo verbale di rilevamento giacenze.

Il riscontro della consistenza delle giacenze di magazzino, comunque, sarà oggetto di analitica illustrazione nel Capitolo 1 della Parte V, cui si rimanda per gli elementi di dettaglio.

Altra verifica diretta propria dell'avvio delle operazioni ispettive è il rilevamento del personale fisicamente presente presso i locali e le aree in cui opera l'impresa sottoposta a ispezione ovvero in cui si esplica l'attività di lavoro autonomo, finalizzato a verificare il corretto adempimento, da parte del datore di lavoro, degli obblighi previsti dalla normativa in tema di lavoro.

Ove le circostanze non consentano il rilevamento del personale nel primo giorno dell'intervento, i relativi adempimenti saranno posti in essere nei giorni immediatamente successivi; in ogni caso, le relative risultanze saranno fatte risultare in un "processo verbale di rilevamento e identificazione del personale" conforme al fac-simile in **Allegato 10-ter** del documento "Modulistica e documentazione di supporto".

In merito, si rinvia al capitolo 7 della Parte V del presente Manuale operativo.

Per quanto riguarda altre verificazioni e/o rilevazioni, riguardanti essenzialmente dati materiali o fattuali dei vari aspetti della realtà aziendale o professionale ispezionata, da effettuare all'atto dell'avvio delle operazioni, le relative scelte, da esplicitare nel piano di verifica unitamente alle relative motivazioni, saranno di volta in volta assunte in relazione ai generali criteri in precedenza più volte richiamati, quali gli obiettivi dell'attività ispettiva nel suo complesso come predeterminati in base alle risultanze disponibili, le dimensioni, caratteristiche e concrete condizioni di esercizio dell'attività economica, la generale proficuità dei connessi adempimenti.

In questa prospettiva, particolare attenzione dovrà essere riservata all'effettuazione di tutte quelle verificazioni e rilevazioni che potrebbero rivelarsi particolarmente utili nel quadro della ricostruzione della base imponibile con metodo indiretto-presuntivo, dettagliatamente illustrata nel Capitolo 1 della Parte V, con specifico riferimento alle cosiddette "ricostruzioni indirette del ciclo d'affari", tendenzialmente adottabili, con un certo margine di proficuità, nei riguardi delle imprese di minori dimensioni e delle attività di lavoro autonomo.

2. L'aggiornamento del piano di verifica.

L'esecuzione dell'attività di verifica deve essere costantemente monitorata nel piano di verifica, come già posto in risalto al Capitolo 1; la redazione del piano di verifica, pertanto, non si esaurisce nella sua compilazione prima dell'avvio dell'intervento, ma, coerentemente con la sua funzione di documentazione interna delle operazioni ispettive, deve accompagnare tutto lo svolgimento di queste. Si ricorda che il piano di verifica è un documento diverso dal processo verbale delle operazioni giornaliere di verifica e, quindi, non deve indicare le attività svolte quanto, piuttosto, le logiche sottostanti alle motivazioni prese ed alle decisioni assunte di cui sarà data analitica menzione nel processo verbale delle operazioni giornaliere.

L'aggiornamento del piano dopo l'avvio dell'intervento, peraltro, riveste una evidente finalità sostanziale; se, infatti, prima dell'avvio, le finalità della verifica, i suoi concreti obiettivi, le operazioni e/o le voci di bilancio verso cui indirizzare gli approfondimenti ispettivi assumono di fatto una portata previsionale, sebbene ancorata alle risultanze della pregressa azione di *intelligence* e della preventiva attività preparatoria, è di tutta evidenza che solo la diretta conoscenza dell'attività economica, delle sue caratteristiche e delle concrete condizioni di esercizio permette al Direttore della Verifica e al Capo Pattuglia di maturare convincimenti adeguatamente rapportati alla realtà dei fatti.

In questo contesto, il primo aggiornamento del piano di verifica deve essere effettuato appena terminate le operazioni di acquisizione e sistemazione della documentazione, previo preliminare esame della stessa, evidenziando in maniera il più possibile chiara, fra l'altro:

- gli aspetti gestionali connotati da maggiori profili di pericolosità fiscale che caratterizzano in concreto l'attività d'impresa o di lavoro autonomo;
- tutte le informazioni di norma da acquisire in sede di preparazione, nei casi in cui nel corso di questa siano state, relativamente ad alcuni aspetti, riscontrati profili di problematicità o difficoltà;
- gli obiettivi di dettaglio dell'attività ispettiva, evidenziando analiticamente le situazioni, i complessi di operazioni o le singole operazioni su cui i successivi sviluppi saranno concentrati;
- il metodo o i metodi di ricostruzione della base imponibile che si ritengono adottabili nel corso della verifica;
- per le attività svolte nei riguardi di imprese che determinano il reddito d'impresa in base al bilancio d'esercizio, le informazioni utili per evidenziare, ancorché in via generale, le modalità civilistiche e contabili adottate, i dati e le notizie d'interesse rilevabili

eventualmente dalla nota integrativa, dalla relazione sulla gestione e dalle relazioni redatte dagli organi di controllo contabile eventualmente acquisite, oltre che le voci di bilancio ritenute meritevoli di controllo, indicandone le variazioni intervenute fra più esercizi;

- eventuali situazioni od operazioni di rilievo fiscale che assumono una portata internazionale o potenzialmente elusiva.

I successivi aggiornamenti devono riportare, in maniera chiara e il più possibile esaustiva, tutte le scelte effettuate che comunque incidono sull'attività ispettiva, avendo cura di motivare in maniera puntuale tutti i cambiamenti intervenuti con riferimento alle decisioni iniziali e riportate nel piano di verifica stesso, nonché ogni genere di evento ritenuto di particolare rilevanza rispetto all'attività di verifica nel suo complesso, indicando, ad esempio, tra l'altro:

- i controlli che si sono resi effettivamente necessari una volta avviata l'attività ispettiva e ogni altra scelta operativa assunta sulla base degli sviluppi dell'ispezione;
- l'estensione della verifica ad altre annualità e/o ad altri settori impositivi diversi e/o aggiuntivi rispetto a quelli inizialmente selezionati e le motivazioni che hanno determinato l'ampliamento del controllo;
- l'eventuale decisione del contribuente di regolarizzare le proprie violazioni o omissioni nel corso dell'intervento ispettivo con l'istituto del ravvedimento operoso.

Rinviando per maggiori dettagli sul tema al Capitolo 7 della Parte I del presente Manuale operativo, si ricorda che nell'ipotesi che il contribuente si avvalga del ravvedimento durante l'attività ispettiva il Reparto operante deve procedere ad un approfondito esame della documentazione comprovante l'avvenuto adempimento volontario, se necessario anche assumendo contatti con l'Agenzia delle Entrate territorialmente competente, per confrontare i nuovi elementi dichiarati al fisco dal contribuente con le informazioni indicative di rischio di evasione poste a base della verifica.

Nel caso in cui dal citato confronto emerga una coincidenza tra i nuovi dati dichiarati dal contribuente e gli elementi informativi a disposizione, il Reparto deve sempre valutare se permanga o meno l'opportunità di proseguire l'attività ispettiva, motivando la decisione assunta nel piano di verifica;

- le informazioni relative all'eventuale istanza di adesione alla procedura di collaborazione volontaria presentata dal contribuente dopo l'avvio della verifica (per tipologia di procedura, anno d'imposta e tributo diversi da quelli oggetto dell'attività ispettiva), avendo cura di precisare se il contenuto dell'istanza sia o meno relativo ad un ambito oggettivo, a tributi o ad annualità interessati dall'intervento e di porre in essere i conseguenti adempimenti previsti al paragrafo 3 della circolare del Comando Generale – III Reparto n. 1037-INCC in data 18 giugno 2015;
- l'eventuale sospensione della verifica e le ragioni dell'interruzione delle attività;
- la proroga delle attività ispettive oltre i termini previsti dall'art. 12, 5° comma, L. 27 luglio 2000, n. 212;
- l'individuazione di indizi di reato e l'assunzione degli adempimenti necessari per effetto dell'art. 220 delle disposizioni di attuazione del c.p.p., nonché la compiuta individuazione di fattispecie penalmente rilevanti e la conseguente redazione della pertinente comunicazione di notizia di reato diretta alla competente Autorità Giudiziaria;
- ogni altro evento e decisione che assume rilevanza ai fini della prosecuzione e della conclusione della verifica.

3. Il processo verbale di verifica.

Le operazioni di verifica devono essere quotidianamente documentate in apposito processo verbale, come richiesto:

- dall'art. 52, 6° comma, del D.P.R. n. 633/72, ai fini IVA, richiamato dal comma 1 dell'art. 33 del D.P.R. n. 600/73, ai fini delle imposte sui redditi, a norma del quale “di ogni accesso deve essere redatto processo verbale, da cui risultino le ispezioni e le rilevazioni eseguite, le richieste fatte al contribuente o a chi lo rappresenta e le risposte ricevute. Il verbale deve essere sottoscritto dal contribuente o da chi lo rappresenta, ovvero indicare il motivo della mancata sottoscrizione”; il contribuente, inoltre, ha diritto di avere copia del verbale stesso;
- dalle regole generali in tema di atti pubblici, di cui agli artt. 2699 e 2700 c.c., dalle quali discende la necessità di adottare specifiche formalità documentali che attestino le operazioni poste in essere dai pubblici ufficiali.

Il valore giuridico dell'atto è, appunto, quello proprio degli atti pubblici; per le specifiche implicazioni che discendono da tale qualificazione, si rinvia al successivo paragrafo 10.a.(1) in merito all'analogia valenza che contraddistingue il processo verbale di constatazione, da compilare al termine delle operazioni ispettive.

Il processo verbale di verifica è destinato a descrivere in modo sintetico ma significativo le operazioni giornaliere compiute, comprese le procedure e le metodologie di controllo adottate, nonché a documentare le richieste rivolte al contribuente, a chi lo rappresenta e le risposte ricevute, oltre che le osservazioni, le richieste e le considerazioni spontaneamente rilasciate dal contribuente stesso.

Lo stesso deve essere compilato:

- per tutte le verifiche, laddove il servizio si protragga per più di un turno;
- tanto per le verifiche svolte presso la sede del contribuente o del suo professionista, quanto per quelle svolte, in tutto o in parte, presso l'ufficio dei verificatori.

Il processo verbale di verifica è compilato in triplice copia, è sottoscritto in calce all'ultimo foglio ed è siglato nei precedenti fogli dai militari verbalizzanti, nonché dal contribuente o da chi lo rappresenta.

La parte ha diritto ad averne un esemplare anche in caso di rifiuto di sottoscrivere l'atto; se il contribuente dovesse rifiutare l'esemplare a lui destinato, questo sarà custodito nel suo fascicolo dopo che sarà fatto constatare il rifiuto alla ricezione.

L'esemplare, comunque, potrà essere ritirato dal contribuente anche successivamente alla conclusione della verifica.

Gli altri due esemplari del verbale saranno custoditi – prima della conclusione della verifica e del loro conseguente inserimento, mediante le procedure d'uso, nel fascicolo del contribuente – dal Capo Pattuglia, l'uno, e dal Direttore della Verifica, l'altro.

La copia in possesso del Capo Pattuglia dovrà riportare in calce ad ogni foglio la sigla del Direttore della Verifica con annotazione, quotidiana, di eventuali osservazioni e direttive; nelle giornate in cui il Direttore della Verifica partecipi alle operazioni ispettive la sottoscrizione sarà ovviamente effettuata anche dallo stesso.

Negli **Allegati da 11 a 13 del documento** “Modulistica e documentazione di supporto”, unito alla presente, sono riportati i “fac-simile” dei verbali di verifica relativi al primo giorno, da redigere, rispettivamente, per interventi presso imprese, professionisti, ovvero per l'avvio di verifiche nei confronti di soggetti privati non imprenditori né professionisti; inoltre, in **Allegato 14** del documento “Modulistica e documentazione di supporto”, sono annessi i modelli di invito a presentarsi per l'avvio di attività ispettiva presso la sede del reparto operante.

Infine, in **Allegato 15** del documento “Modulistica e documentazione di supporto”, viene riportato il fac-simile generale del processo verbale di verifica da redigere nei successivi giorni di intervento.

Rinviando a tali documenti per i dettagli di carattere contenutistico, si evidenzia in questa sede che, nella compilazione del processo verbale di verifica, dovranno essere specificati:

- oltre all'intestazione del reparto, la data e il luogo di compilazione;
- i verbalizzanti giornalmente intervenuti e, sommariamente, i compiti svolti da ciascuno di essi;
- gli estremi identificativi della parte e della persona eventualmente delegata ad assistere alla verifica;
- relativamente al giorno di avvio dell'intervento:
 - . l'indicazione che sono stati esibiti al contribuente, o a chi lo rappresenta, all'inizio della verifica, il foglio di servizio contenente l'ordine di accesso e la tessera personale di riconoscimento dei verificatori;
 - . la comunicazione fatta al contribuente, o a chi lo rappresenta, all'inizio della verifica, dello scopo della visita, delle ragioni giustificative e dell'oggetto dell'intervento, delle effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo in caso di accesso e l'invito ad esibire tutti i libri, registri, scritture e documenti che egli è tenuto a sottoporre all'esame degli organi di controllo;
 - . le informazioni fornite al contribuente relativamente ai diritti allo stesso riconosciuti e agli obblighi sul medesimo gravanti in occasione di attività ispettive fiscali, unitamente alle conseguenze in caso inadempimento a questi ultimi.

In tale contesto, il contribuente verrà inoltre formalmente portato a conoscenza che, in ogni fase dell'attività ispettiva, può farsi rappresentare da un soggetto specificamente delegato ai sensi dell'art. 63 del D.P.R. n. 600/73; detta delega può essere autenticata dagli stessi militari operanti.

In **Allegato 16** del documento "Modulistica e documentazione di supporto" è riportato un modello di "delega a rappresentare il contribuente".

Inoltre, al di fuori dell'ipotesi in cui l'attività ispettiva venga avviata per un anno d'imposta per il quale è stata omessa la presentazione della dichiarazione, dovrà essere espressamente indicata nel processo verbale la possibilità del contribuente di regolarizzare spontaneamente propri errori e/o omissioni accedendo al ravvedimento operoso che consente, per i tributi amministrati dall'Agenzia delle Entrate, di ricorrere al predetto istituto anche dopo l'inizio di accessi, ispezioni, verifiche e altre attività amministrative di accertamento di cui l'autore della violazione o i soggetti solidalmente obbligati abbiano avuto formale conoscenza, nonché di definire le violazioni già constatate, secondo i diversi termini, requisiti ed effetti previsti dall'art. 13 del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, come modificato dall'art. 1, comma 637, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, da ultimo, dall'art. 5, comma 1-bis, del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2016, n. 225.

Al riguardo, dovrà essere altresì precisato che il pagamento e la regolarizzazione non limitano né inibiscono l'avvio e la prosecuzione delle attività ispettive né la conseguente verbalizzazione degli illeciti riscontrati;

- . l'eventuale comunicazione al Reparto operante, a cura dell'Agenzia delle Entrate, dell'avvenuto inoltro al contribuente di una missiva finalizzata a favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari ai sensi dell'art.1, commi da 634 a 636, della L. n. 190/2014;
- . la descrizione delle operazioni di accesso e il relativo orario di inizio; se la verifica viene effettuata in concomitanza di ulteriori interventi in altri luoghi (ad esempio accessi presso domiciliai, studi professionali, ecc.), occorre farne cenno nel processo verbale di verifica, indicando i documenti ivi ritirati ovvero facendo riferimento agli appositi processi verbali compilati;
- . l'indicazione delle modalità dell'accesso, il numero dei locali visitati e la loro destinazione (ufficio, deposito, ecc.), allegando, ove possibile, una planimetria dei locali aziendali;

- . la descrizione delle operazioni di raccolta dei documenti, specificando se:
 - .. si è proceduto ad operazioni di ricerca e in quali locali, indicando il soggetto che ha assistito alle operazioni stesse in ogni locale.

Al riguardo, come già detto, è consigliabile predisporre appositi elenchi, da allegare al processo verbale di verifica, contenenti l'indicazione dei documenti acquisiti a seguito di ricerca distintamente per i rispettivi locali di rinvenimento, dando espressa evidenza dei documenti eventualmente reperiti in luoghi insoliti o particolari (cantine, ripostigli, soffitte, ecc.);
 - .. si è proceduto ad operazioni tecniche relativamente a strumentazioni informatiche, finalizzate alla ricerca e all'acquisizione di documentazione in queste memorizzate, con descrizione dettagliata degli adempimenti al riguardo posti in essere e dell'intervento di personale specializzato dell'azienda o dello studio;
 - .. siano stati eventualmente frapposti ostacoli da parte del contribuente e di che specie;
- . per i documenti detenuti da terzi, la menzione della circostanza per cui il contribuente è in possesso o meno dell'attestazione prevista dal penultimo comma dell'art. 52 del D.P.R. n. 633/72;
- . la descrizione riepilogativa, anche mediante elenchi allegati, dei documenti esibiti e/o reperiti e del periodo di tempo cui si riferiscono, in maniera analitica per quelli ritenuti, al momento dell'accesso, più significativi e sintetica per gli altri;
- . le indicazioni relative ai visti apposti, il giorno di inizio della verifica, da parte di almeno uno dei verbalizzanti, sui libri e registri la cui tenuta è obbligatoria ai sensi delle disposizioni fiscali ed eventualmente su altri, previsti per legge e rilevanti ai fini dell'ispezione, reperiti o esibiti, specificando nello stesso processo verbale la data e il numero d'ordine cui corrisponde l'ultima registrazione; ove tale adempimento non dovesse risultare possibile nel primo giorno dell'intervento, dovrà essere esplicitata tale circostanza, unitamente alle relative motivazioni e agli accorgimenti adottati per consentirne l'effettuazione appena possibile;
- . l'indicazione dell'eventuale rifiuto del contribuente ad assistere alla verifica, ad aprire la corrispondenza commerciale, le borse, valigie, mobili, cassaforti e porte chiuse;
- . il richiamo ad altri atti compilati in occasione dell'avvio dell'intervento, per la documentazione di operazioni di verifica o di rilevazione diretta;
- . le risultanze di altre attività di verifica o rilevazione diretta di minore complessità rispetto a quelle dianzi indicate e per le quali non sussiste la necessità di procedere alla distinta compilazione di autonomi atti (come, ad esempio, il rilevamento delle consistenze di cassa);
- . relativamente alle attività di controllo in materia di lavoro, le indicazioni previste dall'art. 13, 1° comma, del D.Lgs. n. 124/2004, vale a dire:
 - .. l'identificazione puntuale ed analitica dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego;
 - .. la specificazione delle attività compiute dai militari operanti, con la precisazione – se sono stati acquisite dichiarazioni dai lavoratori dipendenti nel corso dell'accesso – che si è proceduto alla redazione di separati processi verbali di rilevamento ed identificazione del personale.

Si evidenzia, a tale riguardo, che in conformità al disposto dell'art. 2 del D.M. 4 novembre 1994, n. 757, che sottrae al diritto di accesso previsto dalla L. n. 241/90 i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico dei lavoratori o di terzi, i verbali di rilevamento e identificazione del

personale non devono essere allegati al processo verbale di verifica né posti in visione al datore di lavoro né tantomeno rilasciati al personale dipendente intervistato.

Solo qualora all'esito degli approfondimenti siano riscontrate violazioni alla normativa sul lavoro che comportino anche violazioni di carattere tributario, le cui fonti di prova si basino, in tutto o in parte, sulle dichiarazioni rese dai dipendenti, il "processo verbale di rilevamento e identificazione del personale" sarà allegato ai processi verbale di constatazione che saranno redatti nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore in conformità alle disposizioni contenute nell'art. 52, 6° comma, del D.P.R. n. 633/1972, richiamato dall'art. 33 del D.P.R. n. 600/1973, e negli artt. 6, 7 e 12 della L. n. 212/2000;

- .. la possibilità per il datore di lavoro di farsi assistere da un consulente del lavoro o altro soggetto abilitato ai sensi dell'art. 1 della L. 11 gennaio 1979, n. 12;
- .. le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste o dalla persona presente all'ispezione;
- .. ogni richiesta documentale utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti.

Per maggiori dettagli sui controlli in materia di lavoro si rinvia al capitolo 7 della Parte V del presente Manuale operativo;

- l'eventuale circostanza che l'esame della documentazione raccolta avviene in sede diversa da quella dell'azienda o studio professionale e le cautele adottate per il trasporto e per la custodia dei documenti;
- la descrizione delle cautele adottate al termine delle attività ispettive giornaliere per la conservazione della documentazione acquisita, specificando il tipo di sigillo, il numero delle porte, delle finestre, dei mobili o dei plichi assicurati, ecc.;
- l'avvertimento rivolto quotidianamente al contribuente circa le responsabilità attribuitegli dalla legge per la custodia dei documenti;
- la descrizione dei documenti eventualmente richiesti in visione o in uso dal contribuente e delle cautele adottate per impedirne le possibili sostituzioni o alterazioni, nonché l'indicazione dell'avvenuta restituzione;
- la descrizione dei documenti eventualmente esibiti dopo l'inizio della verifica e i motivi del ritardo;
- la restituzione dei documenti per i quali non sussista la necessità di procedere al ritiro e l'effettuazione di copie di quelli da allegare agli atti della verifica.

Nel processo verbale di verifica sarà altresì data menzione dell'intervento del Direttore della Verifica, nonché di altri Superiori gerarchici, dando specifica evidenza delle attività da questo svolte ed avendo cura di specificare, in ogni caso, il periodo di presenza.

Oltre a quanto dianzi esposto, il processo verbale di verifica deve fornire adeguata documentazione, come in precedenza accennato, delle metodologie di controllo adottate, che saranno sostanzialmente riprodotte, in maniera riepilogativa e coordinata, nel processo verbale di constatazione a chiusura delle operazioni; vanno assolutamente evitate, in proposito, annotazioni generiche e ripetitive, che non esplicitino in maniera analitica le operazioni quotidianamente eseguite, anche nei casi in cui le stesse siano incentrate, per più giornate, sulla medesima operazione gestionale.

In tale contesto, nel processo verbale di verifica deve essere data contezza preliminare, quanto meno tendenzialmente e fatte salve le eccezioni rese necessarie dalle concrete circostanze, dei rilievi che saranno definitivamente e più compiutamente formalizzati nel processo verbale di constatazione, sostanzialmente allo scopo di permettere al contribuente di valutare di fornire

spiegazioni o altra documentazione che possano risultare utili per meglio calibrare le conclusioni dell'attività ispettiva.

Si ricorda, infine, che:

- se il contribuente si avvale del ravvedimento operoso per sanare violazioni od omissioni dopo l'apertura della verifica, la pattuglia operante dovrà acquisire dal soggetto ispezionato copia della dichiarazione integrativa e delle attestazioni di versamento e tutte le informazioni necessarie per chiarire a quali aspetti gestionali/contabili la regolarizzazione si riferisce, di modo da circoscrivere l'ambito di operatività dell'avvenuto adempimento volontario, dando adeguata contezza di questo confronto nel processo verbale di verifica, nonché in quello di constatazione, ed allegando la documentazione concernente l'avvenuta regolarizzazione da parte del contribuente.

In particolare, i militari operanti dovranno verificare se la regolarizzazione riguardi aspetti gestionali o contabili:

- . non interessati dall'attività ispettiva;
- . interessati dall'attività ispettiva ma non ancora oggetto di verbalizzazione;
- . oggetto di rilievi già formalizzati in un processo verbale di verifica giornaliero,

ponendo in essere, a seconda dei casi, tutti gli adempimenti prescritti, anche con riferimento al processo verbale di verifica, al paragrafo 3 del Capitolo 7 della Parte I del presente Manuale operativo;

- se il contribuente risulta destinatario di una comunicazione dell'Agenzia delle Entrate finalizzata a favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari ai sensi dell'art. 1, commi da 634 a 636, della L. n. 190/2014, i militari operanti dovranno dare atto nel p.v. di verifica del primo giorno (o, nel caso di interventi in corso, in occasione del primo momento di confronto con la parte), di essere in possesso di tali comunicazioni sviluppando l'attività sulla base delle diverse evidenze informative che ne hanno giustificato l'avvio e provvedendo a comunicare tempestivamente alle competenti Direzioni Provinciali dell'Agenzia delle Entrate l'inizio degli interventi ispettivi nei confronti di tali soggetti, secondo le indicazioni contenute nella Parte I, capitolo 7, paragrafo 4 del presente Manuale operativo.

Tuttavia, se il contribuente non provvede a regolarizzare l'illecito segnalato, avvalendosi dell'istituto del ravvedimento operoso "allargato", in pendenza dell'intervento ispettivo, si procederà a verbalizzare, laddove ne sussistono i presupposti, anche le violazioni oggetto delle comunicazioni;

- se nel corso dell'attività ispettiva il contribuente presenta istanza di adesione alla procedura di collaborazione volontaria ai sensi dell'art. 5-*quater* e seguenti del D.L. n. 167/90, la pattuglia operante dovrà osservare gli adempimenti prescritti, anche con riferimento al processo verbale di verifica, nella Parte I, capitolo 7, paragrafo 8 del presente Manuale operativo.

4. Il contraddittorio con il contribuente.

Nel corso delle operazioni ispettive è normale che si instauri o comunque si determini, a vario titolo, un confronto fra verificatori e contribuente relativamente ad aspetti "tecnici" riferiti, ad esempio, a situazioni complesse o poco chiare di cui appare utile acquisire ogni possibile spiegazione, ovvero ad aspetti, anche riguardanti le caratteristiche e le condizioni di esercizio della specifica attività economica interessata, presi o da prendere in considerazione ai fini del ricorso a metodologie di controllo di carattere indiretto-presuntivo.

Occorre però approfondire i fondamenti giuridici di detto confronto, soprattutto per stabilire se questo costituisca o meno oggetto di uno specifico obbligo per i verificatori stessi.

I riferimenti normativi sono individuabili nell'art. 52, comma 6, del D.P.R. n. 633/72, ai fini IVA, richiamato dal comma 1 dell'art. 33 del D.P.R. n. 600/73, ai fini delle imposte sui redditi, e nell'art. 12 della L. n. 212/2000, che:

- al comma 4, prevede che “delle osservazioni e dei rilievi del contribuente e del professionista, che eventualmente lo assista, deve darsi atto nel processo verbale delle operazioni di verifica”;
- al comma 7, dispone che “dopo il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo, il contribuente può comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori. L'avviso di accertamento non può essere emanato prima della scadenza del predetto termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza”.

Dalle norme dianzi richiamate, sebbene si rilevi che:

- qualora i verificatori avanzino richieste al contribuente, queste devono essere verbalizzate, così come le relative risposte;
- il contribuente, o chi per lui, ha il diritto di formulare osservazioni e richieste che devono essere, parimenti, oggetto di verbalizzazione;
- lo stesso contribuente, dopo la chiusura delle operazioni, ha comunque sessanta giorni di tempo per comunicare agli Uffici osservazioni e richieste che devono essere da questi esaminate,

non sembra emergere, almeno in maniera immediata, un obbligo per i verificatori di formulare richieste al contribuente in ordine ai rilievi formulati o comunque di sollecitare quest'ultimo ad esprimersi al riguardo.

In questo senso si esprime anche la prevalente giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'attività di verifica e di controllo fiscale non impone un necessario e immediato confronto con il contribuente, trattandosi di attività strumentale all'accertamento e non autonomamente impugnabile quanto ai suoi esiti conclusivi. E' stato osservato, in particolare, *“che l'attività accertativa della Guardia di Finanza e degli uffici finanziari, essendo soltanto di carattere amministrativo, pur dovendosi svolgere nel rispetto di ben determinate cautele previste per evitare arbitri e violazioni dei diritti fondamentali del contribuente, non è retta dal principio del contraddittorio. Di conseguenza va escluso che le risultanze emerse dalla attività di verifica prodromica all'emissione dell'avviso di accertamento o di rettifica non possano costituire valido supporto probatorio della pretesa impositiva a tale avviso sottesa, per il solo fatto della mancata immediata loro contestazione al contribuente in sede di verifica”* (Cass., 24 giugno 2014, n. 14290; Cass., 3 marzo 2001, n. 3128).

Cionondimeno, non può trascurarsi di considerare che la valorizzazione del contraddittorio, quale mezzo di tutela delle ragioni del contribuente e strumento di garanzia del “giusto procedimento”, è una tendenza chiara e riconoscibile dell'ordinamento tributario.

Anche la Corte di Giustizia ha elevato il contraddittorio a principio generale del diritto comunitario, sancendone la doverosa applicazione ogni volta che l'amministrazione si proponga di adottare un atto lesivo o modificativo della sfera giuridica del destinatario (sentenze 3 luglio 2014, cause C-129/13 e C-130/13, *Kamino International Logistics* e 18 dicembre 2008, causa n. C-349/07, *Sopropè*) e tale principio, dotato di forza espansiva, può oramai dirsi immanente anche all'ordinamento tributario nazionale.

Nella giurisprudenza degli ultimi anni si registrano, infatti, numerose pronunce che riconoscono l'intangibilità del diritto al contraddittorio, sebbene, allo stato, con alcune significative varianti.

In particolare, le Sezioni Unite della Cassazione:

- con le sentenze “gemelle” nn. 26635, 26636, 26637 e 26638 del 18 dicembre 2009, hanno affermato che gli studi di settore, al pari dei parametri e degli altri accertamenti standardizzati, sono qualificabili come un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità,

precisione e concordanza non è predeterminata in via normativa, ma è configurabile solo in esito al contraddittorio da attivarsi obbligatoriamente con il contribuente, a pena di nullità;

- con sentenza n. 18184 del 28 luglio 2013, hanno affermato che l'inosservanza del termine dilatorio di 60 giorni che deve intercorrere tra la consegna del p.v.c. al contribuente e l'emanazione dell'avviso di accertamento, ai sensi dell'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000, *"in assenza di qualificate ragioni di urgenza, non può che determinare l'invalidità dell'avviso di accertamento emanato prematuramente"*;
- con sentenza n. 19667 del 18 settembre 2014, hanno affermato il principio secondo cui 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 provvedimento che abbia la capacità di incidere negativamente, determinandone una lesione, sui diritti e sugli interessi del contribuente medesimo. Il *"contraddittorio endoprocedimentale"*, infatti, *"costituisce un principio fondamentale immanente nell'ordinamento cui dare attuazione anche in difetto di una espressa e specifica previsione normativa"*;
- con sentenza n. 24823 del 9 dicembre 2015, hanno precisato che *"differentemente dal diritto dell'Unione europea, il diritto nazionale, allo stato della legislazione, non pone in capo all'Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto. Ne consegue che, in tema di tributi "non armonizzati", l'obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi per le quali siffatto obbligo risulti specificamente sancito; mentre in tema di tributi "armonizzati", avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione, la violazione dell'obbligo del contraddittorio endoprocedimentale da parte dell'Amministrazione comporta in ogni caso, anche in campo tributario, l'invalidità dell'atto, purché, in giudizio, il contribuente assolva l'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere, qualora il contraddittorio fosse stato tempestivamente attivato, e che l'opposizione di dette ragioni (valutate con riferimento al momento del mancato contraddittorio) si riveli non puramente pretestuosa e tale da configurare, in relazione al canone generale di correttezza e buona fede ed al principio di lealtà processuale, sviamento dello strumento difensivo rispetto alla finalità di corretta tutela dell'interesse sostanziale, per le quali è stato predisposto"*.

Anche la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 132 del 7 luglio 2015, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale del previgente art. 37-bis, comma 4, del D.P.R. n. 600/73, ha evidenziato che *"il rispetto dei diritti di difesa costituisce un principio generale del diritto comunitario, che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto per esso lesivo, con la conseguenza che i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la propria decisione"*.

Sulla base di quanto sopra esposto, deve ritenersi che una costruttiva ed equilibrata dialettica, adeguatamente formalizzata, fra verificatori e soggetto ispezionato sia non solo opportuna ma anche doverosa.

Un'attività di controllo sistematicamente incentrata sul contraddittorio preventivo con il contribuente, infatti, da un lato rende la pretesa tributaria più credibile e sostenibile, dall'altro scongiura l'effettuazione di recuperi non adeguatamente supportati e motivati perché non preceduti da un effettivo confronto.

Per quanto sopra, i verificatori devono profondere ogni sforzo, anche di carattere organizzativo, per porre il contribuente nelle migliori condizioni di rispondere alle richieste formulategli e/o di fornire elementi probatori a suo discarico, evitando, tendenzialmente, di formalizzare le

irregolarità riscontrate nell'ultimo giorno di attività senza un precedente confronto con il contribuente o con il soggetto che lo assiste, fatti salvi casi eccezionali dettati da particolari e motivate ragioni di urgenza.

5. La sospensione delle operazioni di verifica.

L'esigenza di assicurare continuità e speditezza all'attività ispettiva, nonché la necessità di recare la minore turbativa possibile alle relazioni commerciali, professionali e personali del contribuente, impongono di procedere senza soluzione di continuità nello svolgimento della verifica.

È necessario, pertanto, che l'esecuzione dell'intervento venga adeguatamente pianificata sin dall'inizio in modo da rendere altamente improbabili ipotesi di interruzione delle attività, le quali potranno essere disposte, in via assolutamente eccezionale:

- per imprescindibili esigenze correlate all'attività del Reparto operante, eventualmente anche riferibili ad altre emergenze operative di carattere prioritario che devono essere fronteggiate mediante l'impiego di consistenti risorse;
- in relazione all'esigenza di eseguire specifici adempimenti più direttamente connessi all'ispezione in corso; è il caso, ad esempio, dell'esecuzione di numerosi riscontri di coerenza esterna che non possono essere affidati ad altre pattuglie non impiegate nell'esecuzione della verifica e che, comunque, si avrà cura di concentrare, di massima, nel minor numero di giornate lavorative, ovvero dell'inoltro agli organi collaterali esteri, per il tramite del Comando Generale – Il Reparto, di richieste di mutua assistenza amministrativa.

In quest'ultima eventualità, sarà comunque valutata, in relazione alle circostanze del caso concreto, anche l'opportunità di concludere l'attività ispettiva con espressa riserva di riavviarla sulla base di eventuali risultanze della cooperazione internazionale che rendano necessaria un'integrazione del processo verbale di constatazione;

- a seguito di particolari circostanze emerse nel corso dell'attività non preventivabili in sede di pianificazione; è riconducibile a questa casistica l'esigenza, verificabile soprattutto in caso di ispezione a società di rilevanti dimensioni appartenenti a gruppi multinazionali, di tradurre in italiano documentazione e/o contrattualistica in lingua straniera acquisita agli atti della verifica, il cui esame è necessario per la cognizione di fondamentali operazioni poste in essere dalla verificata;
- su richiesta del contribuente, allorquando il medesimo o il professionista o altro soggetto delegato, per indifferibili esigenze di tipo produttivo, lavorativo e/o familiare, debitamente motivate, non siano in grado di assistere – per un determinato periodo di tempo – i militari operanti durante le operazioni ispettive o necessitano dei locali aziendali temporaneamente messi a disposizione dei verificatori.

La fruizione della licenza da parte dei militari impiegati nell'attività ispettiva non costituisce motivo di sospensione delle operazioni di verifica; pertanto, i responsabili di tali attività avranno cura di programmare con congruo anticipo le assenze del personale impiegato, in maniera tale da garantire – in via generale – il normale prosieguo del controllo.

Le circostanze eccezionali che hanno determinato l'esigenza di procedere alla sospensione delle attività ispettive dovranno essere espressamente indicate nel piano di verifica, nel processo verbale di verifica e in quello di constatazione.

6. La permanenza presso la sede del contribuente e la durata della verifica.

Una delle previsioni di maggiore rilievo introdotte dallo Statuto dei diritti del contribuente in tema di verifica fiscale è quella dettata dal comma 5 dell'art. 12, che ha stabilito un limite alla permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente, prevedendo che "la permanenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione Finanziaria, dovuta a verifiche presso la sede del contribuente, non può superare i trenta giorni lavorativi, prorogabili per ulteriori trenta

giorni nei casi di particolare complessità dell'indagine individuati e motivati dal dirigente dell'ufficio".

La disposizione in esame è stata integrata dall'art. 7, comma 2, lettera c), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, secondo cui "Il periodo di permanenza presso la sede del contribuente di cui al primo periodo, così come l'eventuale proroga ivi prevista, non può essere superiore a quindici giorni lavorativi contenuti nell'arco di non più di un trimestre, in tutti i casi in cui la verifica sia svolta presso la sede di imprese in contabilità semplificata e lavoratori autonomi. In entrambi i casi, ai fini del computo dei giorni lavorativi, devono essere considerati i giorni di effettiva presenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione Finanziaria presso la sede del contribuente".

In sostanza, l'art. 7, comma 2, lett. c), del D.L. n. 70/2011 ha introdotto una differenziazione nei limiti della permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente, in quanto:

- per le imprese in contabilità semplificata e i lavoratori autonomi la permanenza presso la sede del contribuente non può superare i 15 giorni, eventualmente prorogabili in caso di particolare complessità dell'indagine per ulteriori 15, contenuti nell'arco di non più di un trimestre;
- per le altre categorie di contribuenti, restano fermi i più ampi termini di 30 giorni, prorogabili per ulteriori 30, previsti dal citato art. 12, comma 5, della L. n. 212/2000.

Un'interpretazione sistematica della norma induce a ritenere che il concetto di "permanenza" non coincida con la durata complessiva della verifica; quest'ultima, infatti, comprende, oltre alle attività di controllo normalmente svolte presso la sede o i locali del contribuente, una serie di ulteriori adempimenti che possono essere effettuati anche in altri ambiti, quali, ad esempio, i riscontri di coerenza esterna, le elaborazioni di dati documentali e fattuali che possono essere svolte non necessariamente presso i locali del contribuente, l'acquisizione di informazioni da terzi, la predisposizione di richieste ad altri reparti ovvero al Comando Generale per attività di riscontro da parte di collaterali Organi esteri, ecc..

Il termine di permanenza rileva, quindi, sul piano dell'effettiva permanenza presso la sede del contribuente per esigenze propriamente ispettive, considerando quindi le giornate lavorative effettivamente ivi trascorse a decorrere dalla data di accesso per svolgere le operazioni di controllo, con esclusione di singoli ed episodici contatti connessi ad adempimenti meramente procedurali (quali, ad esempio, notifiche, prelievamento o riconsegna atti, ecc.).

In tal senso, si richiamano, sul punto, le disposizioni di cui alla circolare dell'Agenzia delle Entrate del 27 giugno 2001, n. 64/E, le quali hanno trovato il pieno avallo della giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., 17 aprile 2015, n. 7870; Cass. civ., 15 aprile 2015, n. 7584; Cass. civ., 18 dicembre 2014, n. 26829; Cass. civ., 21 maggio 2014, n. 11183; Cass. civ., 15 febbraio 2013, n. 3762; Cass. civ., 11 novembre 2011, n. 23595).

Cionondimeno, come già evidenziato al paragrafo che precede, il Direttore della Verifica e il Capo Pattuglia devono profondere ogni sforzo, anche di natura organizzativa, affinché la verifica si sviluppi, tendenzialmente, senza soluzione di continuità, al fine di arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività del contribuente, nonché alle sue relazioni commerciali o professionali.

Si ribadisce, inoltre, a mente dell'art. 12, comma 5, della L. n. 212/2000, che la proroga del termine ordinario di permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente (di 15 o 30 giorni a seconda che si tratti, rispettivamente, di contribuenti in contabilità semplificata o lavoratori autonomi e di contribuenti in contabilità ordinaria) è possibile solo in casi di "particolare complessità delle indagini".

A titolo orientativo, si ritiene che tale complessità possa ragionevolmente sussistere allorquando:

- l'attività ispettiva riguardi soggetti di dimensioni medio-grandi;

- l'impianto contabile risulti particolarmente complesso, articolato e/o frammentato, anche a causa dell'organizzazione economico-aziendale del soggetto economico in verifica;
- occorra procedere a ricostruzioni complesse della base imponibile, anche di carattere indiretto-presuntivo, sulla base di una notevole mole di dati documentali, materiali e fattuali da sottoporre ad elaborazione, eventualmente attraverso il confronto "tecnico" con il contribuente";
- l'ispezione riguardi operazioni di rilevanza internazionale o di potenziale rilievo elusivo.

In tali ipotesi, verso decimo giorno di permanenza dei verificatori presso la sede dei contribuenti in contabilità semplificata e dei lavoratori autonomi ovvero verso il ventesimo giorno per le altre categorie di contribuenti, deve essere formalmente predisposta una formale richiesta di proroga (a seconda dei casi, di ulteriori 15 o 30 giorni), la quale deve essere:

- sottoscritta dal Direttore della Verifica se diverso dal livello di comando competente a concedere la proroga; se coincidente, la richiesta deve essere sottoscritta dal Capo Pattuglia;
- formalmente inoltrata, in ogni caso, al Comandante del reparto, il quale, nei Nuclei di polizia economico-finanziaria strutturati su Gruppi di Sezioni e nei Gruppi Territoriali il cui livello di Comando è di grado non inferiore a Colonnello, può delegare, con formale provvedimento di carattere generale avente validità annuale, rispettivamente, i Comandanti dei Gruppi di Sezioni o il Comandante del Nucleo Operativo deputati all'attività di verifica.

La relativa proroga deve essere concessa con formale provvedimento motivato con specifico riferimento alle ragioni di "particolare complessità delle indagini", firmato dal livello di comando competente, secondo quanto dianzi indicato, e dovrà essere inoltrata all'articolazione cui appartiene il Direttore della Verifica o il Capo Pattuglia richiedente con formale trattazione.

Il provvedimento, completo di motivazione, deve essere poi notificato al contribuente ed allegato al foglio di servizio redatto per il sedicesimo giorno per i contribuenti in contabilità semplificata e i lavoratori autonomi ovvero per il trentunesimo giorno per le altre categorie di contribuenti e dell'avvenuta notifica deve darsi atto nel verbale di verifica del giorno stesso.

Richiesta e provvedimento di proroga devono essere allegati al piano di verifica.

Circa la natura dei suddetti termini, la Corte di Cassazione, con ordinanza n. 10481 in data 27 aprile 2017 ha precisato che *"il termine di permanenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione finanziaria presso la sede del contribuente è meramente ordinatorio, in quanto nessuna disposizione lo dichiara perentorio, o stabilisce la nullità degli atti compiuti dopo il suo decorso, né la nullità di tali atti può ricavarsi dalla ratio delle disposizioni in materia, apparendo sproporzionata la sanzione del venir meno del potere accertativo fiscale a fronte del disagio arrecato al contribuente dalla più lunga permanenza degli agenti dell'Amministrazione"*.

Negli **Allegati 17/A e 17/B** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", unito al presente Manuale operativo, sono riportati i "fac-simile" della richiesta e del provvedimento di proroga.

7. Il controllo contabile.

a. Profili generali.

Il controllo contabile è finalizzato a verificare la regolare istituzione e conservazione dei libri, registri e documenti obbligatori ai sensi delle leggi fiscali, del codice civile o di leggi speciali, ossia i documenti destinati a fornire la rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, degli atti di gestione, della situazione patrimoniale e del risultato economico dell'attività svolta, nonché l'osservanza delle prescrizioni concernenti la regolarità formale dei documenti elementari.

Tale forma di controllo si estende, inoltre, alla documentazione cosiddetta extracontabile, eventualmente istituita, o comunque tenuta, in relazione all'attività esercitata, dai titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo ed acquisita agli atti della verifica.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. n. 600/73, sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili:

- le società soggette ad IRES;
- gli enti commerciali soggetti ad IRES;
- i sostituti d'imposta;
- le società in nome collettivo, le società in accomandita semplice e quelle equiparate;
- le persone fisiche che esercitano imprese commerciali;
- le persone fisiche che esercitano arti e professioni;
- gli enti pubblici e privati che non hanno per oggetto principale o esclusivo l'esercizio di attività commerciali;
- i *trust*.

Sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili anche i soggetti esteri che esercitano attività imprenditoriale a mezzo di stabili organizzazioni.

Per un'illustrazione dei principali regimi contabili e delle modalità di tenuta e conservazione delle scritture contabili, la cui corretta e completa osservanza costituisce oggetto del controllo in trattazione, si rinvia alla Parte V del presente Manuale operativo.

b. I principali aspetti da sottoporre a controllo.

Il controllo contabile ha, di massima, tanto una funzione specifica rispetto al riscontro degli obblighi di tenuta e conservazione dei registri e delle scritture in senso stretto, quanto una funzione propedeutica rispetto ai successivi approfondimenti rivolti agli aspetti sostanziali della gestione sottoposta a verifica.

Relativamente al primo aspetto, il controllo si sviluppa attraverso una serie di adempimenti ispettivi che, in linea di massima, devono concludersi nel giorno di avvio della verifica ovvero – previa adozione delle cautele necessarie ad impedire alterazioni dello stato della documentazione – nei giorni immediatamente successivi e che, sinteticamente, hanno ad oggetto:

- il riscontro dei libri e registri reperiti/esibiti ed inventariati con quelli obbligatori, fornendo chiara indicazione nel processo verbale di verifica, come in precedenza già evidenziato, di quelli di cui sia stata rifiutata l'esibizione, siano stati ad essa sottratti ovvero ne sia stato dichiarato il non possesso, ai fini della eventuale riferibilità al contribuente delle diverse conseguenze pregiudizievoli che tali comportamenti producono;
- il controllo della bollatura iniziale e della numerazione per i registri e libri per i quali è ancora previsto questo obbligo, verificando, nel contempo, la completezza e la progressività delle pagine, nonché la corrispondenza del numero complessivo dei fogli rispetto a quello indicato nell'ultima pagina, dall'ufficio o dal notaio che ha eseguito la bollatura;
- il controllo della numerazione per i registri (obbligatoria per tutte le scritture contabili, libro giornale, inventario, registri IVA, ad eccezione delle scritture ausiliarie e di quelle di magazzino) per i quali è stato eliminato l'obbligo di bollatura, verificando l'avvenuto assolvimento dell'imposta di bollo (relativamente al libro giornale e al libro degli inventari e non anche registri IVA) prima della loro messa in uso;
- il controllo dell'avvenuto aggiornamento dei libri e registri;

- l'apposizione della sigla di almeno un verbalizzante, con la data e l'intestazione del comando, in calce all'ultima annotazione di ciascun registro;
- la tenuta delle scritture secondo le norme di una ordinata contabilità;
- il rispetto del divieto di spazi in bianco, di interlinee, di trasporti in margine ed abrasioni e dell'obbligo di eseguire le eventuali cancellature in modo che le parole cancellate siano leggibili;
- il rispetto della cronologia delle registrazioni, ove previsto.

Il controllo contabile può dare luogo alla constatazione di *violazioni formali* della normativa tributaria, intendendosi per formali quelle violazioni che non incidono sulla determinazione della base imponibile o del tributo ovvero sul pagamento dell'imposta, a differenza di quelle sostanziali che, invece, si ripercuotono su questi aspetti.

Nell'ambito delle violazioni formali si hanno poi quelle "meramente formali", ossia le violazioni che, oltre a non incidere sulla determinazione della base imponibile, del tributo e sul versamento dell'imposta, non arrecano pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo dell'Amministrazione Finanziaria. Tali violazioni non sono punibili e le relative sanzioni non sono irrogabili (art. 6, comma 5-bis, D.Lgs. n. 472/97; art. 10, comma 3, L. n. 212/2000; circolare 3 agosto 2001, n. 77/E).

Tenuto conto che la Guardia di Finanza è istituzionalmente deputata al contrasto delle frodi e delle più gravi forme di evasione, è opportuno che i verificatori riservino attenzione al controllo contabile soprattutto nella prospettiva dei successivi approfondimenti di carattere sostanziale.

Si ricorda, a tale riguardo, che allorché le irregolarità formali sono così gravi, numerose e ripetute da rendere inattendibili nel loro complesso le scritture contabili, l'Amministrazione Finanziaria è legittimata ad utilizzare una metodologia di accertamento di tipo "induttivo extracontabile" che consente di pervenire alla ricostruzione del reddito complessivo:

- utilizzando dati e notizie comunque raccolti o venuti a sua conoscenza;
- prescindendo in tutto o in parte dalle risultanze del bilancio e delle scritture contabili;
- avvalendosi anche di presunzioni semplici, prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Per approfondimenti sul tema, si rinvia al Capitolo 1 della Parte V del presente Manuale operativo.

8. Il controllo sostanziale.

Parallelamente ai controlli contabili, i verificatori devono avviare, sin dalle prime fasi della verifica, anche in ragione dei ridotti tempi di esecuzione degli interventi, controlli sostanziali tesi a:

- esaminare il comportamento del contribuente rispetto agli adempimenti che incidono direttamente sul corretto assolvimento degli obblighi impositivi in termini di determinazione, liquidazione e versamento delle imposte, fra cui la corretta quantificazione delle basi imponibili, nel loro complesso o con riferimento a specifiche componenti, la veridicità, completezza ed esattezza sostanziale degli obblighi dichiarativi, la regolare applicazione delle aliquote, l'esatta liquidazione e il puntuale e compiuto versamento dei tributi;
- ricercare e raccogliere le fonti di prova e/o indiziarie utili a ricostruire la reale posizione fiscale del contribuente, concentrando l'attenzione su concrete situazioni di rischio ed evitando, per converso, di disperdere energie in contestazioni di natura essenzialmente formale che, oltre a creare inefficienze, determinano una percezione errata dell'operato dell'Amministrazione Finanziaria.

I controlli sostanziali si sviluppano attraverso le seguenti fasi:

- riscontro materiale;
- riscontro di coerenza, a sua volta distinguibile in riscontro di coerenza interna e riscontro di coerenza esterna;
- riscontro indiretto-presuntivo;
- riscontro analitico-normativo.

a. Il riscontro materiale.

Il riscontro materiale:

- si sostanzia in tutti gli adempimenti ispettivi volti ad acquisire cognizione di atti, situazioni, eventi od operazioni di carattere materiale, nei relativi aspetti di carattere fattuale e fenomenico, da sottoporre a successivi riscontri sul piano della corretta, puntuale e veritiera rappresentazione nelle scritture contabili e/o nella documentazione extra-contabile acquisita agli atti dell'ispezione;
- trova fondamento nella generale potestà di procedere a verificazioni e altre rilevazioni, oggetto di illustrazione nel paragrafo 2.e. del precedente Capitolo 2, cui si formula rinvio.

La tipologia, il numero e l'estensione di detti riscontri, che vanno calibrati, come di consueto, in base agli obiettivi dell'attività ispettiva, alle risultanze della pregressa attività di *intelligence*, di quella preparatoria, della fase di avvio dell'attività stessa, oltre che con riferimento alle caratteristiche ed alle concrete condizioni di esercizio dell'attività di impresa o di lavoro autonomo ispezionata:

- devono adeguatamente risultare dal piano di verifica, unitamente alle relative motivazioni;
- devono trovare adeguata evidenza nell'ambito del processo verbale di verifica e nel processo verbale di constatazione, nei quali i relativi adempimenti concretamente posti in essere vanno illustrati in maniera chiara e dettagliata, nei casi in cui abbiano condotto alla formulazione di proposte di recupero a tassazione.

Alcune delle verificazioni e rilevazioni in cui si sostanzia il riscontro materiale, per poter risultare concretamente utili, devono essere effettuate all'atto dell'avvio dell'intervento, mentre ad altre si può procedere in momenti successivi; è il caso, ad esempio, del riscontro delle caratteristiche materiali dei cespiti strumentali, delle modalità di acquisizione di partecipazioni, delle modalità di pagamento di certe operazioni, dell'esistenza e reale operatività di un soggetto economico entrato in rapporto con il verificato, dei termini contrattuali con cui sono stati regolamentati rapporti negoziali di cui è parte il soggetto ispezionato e ogni altra attività di ricognizione materiale, non teorizzabile a priori in maniera esaustiva.

b. Il riscontro di coerenza.

(1) Il riscontro di coerenza interna.

Tale tipo di riscontro consiste nell'esaminare l'impianto contabile del verificato al fine di riscontrare:

- da un lato, la corrispondenza, sostanziale e non solo formale, tra tutti i documenti – contabili ed extracontabili, esibiti dal contribuente o acquisiti comunque dai verificatori – attinenti l'attività economica ispezionata; in pratica, l'attività si sostanzia in una serie di riconciliazioni, effettuabili anche a campione o comunque con riferimento alle operazioni gestionali oggetto di attenzione, fra i dati riportati:
 - . nella documentazione extracontabile, contrattualistica e/o commerciale reperita;
 - . nei documenti fiscali di carattere elementare;

- . nei libri e registri tenuti, ai fini civilistici, fiscali o di altro genere, in relazione al regime contabile previsto nel caso specifico;
- . nei documenti di sintesi eventualmente predisposti dal soggetto ispezionato per la rilevazione del risultato d'esercizio, fra cui il bilancio;
- . nelle dichiarazioni dei redditi, ove presentate;
- dall'altro, che tutti i fatti gestionali, così come delineati nei loro aspetti fenomenici a seguito del riscontro materiale eventualmente effettuato, siano stati correttamente rappresentati nella documentazione amministrativo-contabile del soggetto verificato.

Anche le scelte inerenti tale riscontro devono risultare nel piano di verifica, così come modalità e risultanze dello stesso vanno adeguatamente illustrate negli atti della verifica, soprattutto nei casi di riscontrate irregolarità.

(2) Il riscontro di coerenza esterna.

Il riscontro di coerenza esterna consiste, invece, nel confronto fra le risultanze dell'impianto contabile del soggetto ispezionato – così come, eventualmente, correttamente inquadrato a seguito del riscontro materiale e dei riscontri di coerenza interna – con ogni genere di dato e risultanza, materiale/fattuale/fenomenica ovvero documentale/contabile, acquisita all'ispezione esternamente all'attività economica oggetto di questa, per effetto, ad esempio:

- degli elementi ottenuti dall'interrogazione delle varie banche dati disponibili, ovvero presso Enti o Uffici pubblici o pubblici ufficiali, oppure, ancora, per effetto di attività di verifica o rilevazione svolte in contesti esterni;
- di controlli incrociati svolti nei confronti di altri soggetti che hanno intrattenuto rapporti di interesse fiscale con il soggetto ispezionato;
- delle informazioni ottenute a seguito di richieste inoltrate ad altri reparti del Corpo ovvero, tramite i canali istituzionali, a collaterali Organi, interni o esteri;
- di ogni altra attività simile, condotta, appunto, sulla base di riferimenti di qualsiasi genere esterni alla realtà propria del soggetto ispezionato.

La funzione di tale genere di riscontri appare intuitiva, dal momento che la ricostruzione della effettiva e reale posizione fiscale del contribuente interessato, dal punto di vista sostanziale non può prescindere dalla ricerca anche di elementi di conferma esterni rispetto a quanto rilevato nell'ambito della realtà economica esaminata; tipologia ed estensione di detti riscontri e relative motivazioni vanno esplicitate nel piano di verifica, così come modalità e risultanze, soprattutto ove queste siano poste a base di proposte di recupero a tassazione, vanno chiaramente e analiticamente esposte negli atti della verifica stessa.

c. Il riscontro indiretto-presuntivo.

Dopo l'effettuazione dei riscontri materiali e di coerenza, ove concretamente eseguiti nei termini anzidetti, l'attività ispettiva, nei suoi aspetti sostanziali, deve svilupparsi attraverso i necessari approfondimenti di merito degli elementi per tale via acquisiti, alla luce dei concreti obiettivi dell'attività stessa, come determinati in base alle risultanze della pregressa azione di *intelligence*, della preventiva attività preparatoria e di quanto acquisito in seguito all'avvio della verifica; il tutto rapportato, come più volte rimarcato, alla tipologia del contribuente e alla natura, alle dimensioni, alle caratteristiche e alle concrete condizioni di esercizio dell'attività da questo esercitata.

Tali approfondimenti di merito devono essere posti in essere mediante le metodologie di controllo proprie delle verifiche, oggetto di dettagliata illustrazione nella Parte V del presente Manuale operativo che, in sostanza, costituiscono espressione, ancorché in via

istruttoria e quindi strumentale al successivo procedimento di accertamento vero e proprio, delle metodologie che gli Uffici a questo competenti possono porre in essere per la compiuta definizione di tutti gli aspetti costitutivi del rapporto d'imposta, con particolare riferimento alla ricostruzione della base imponibile.

Fra queste metodologie, è compresa la possibilità di procedere ad una ricostruzione indiretta-presuntiva. Il ricorso a tale metodologia può farsi in presenza non solo di prove dirette di falsità, inesattezze o incompletezze di quanto dichiarato dal contribuente, ma anche della irregolare applicazione di norme fiscali ovvero in forza di dati ed elementi di natura indiziaria – definibili “prove indirette o presuntive” – che possono essere tratti non esclusivamente dalla contabilità tenuta dal contribuente per finalità di gestione della sua attività o sulla base di specifici obblighi di legge, ma anche esternamente a questa e che possono essere costituite, in via di prima approssimazione, da evidenze di carattere materiale o documentale, ovvero da elaborazioni di complessi di dati ed elementi del genere, oppure, ancora, da ragionamenti o ricostruzioni fondate su nozioni consolidate e diffuse.

Poiché, tuttavia, nell'ordinamento tributario le risultanze della contabilità, ove esistente e regolarmente tenuta, rivestono una rilevanza probatoria tendenzialmente condizionante, per cui il principio generale è che l'attività ispettiva deve essere sviluppata avendo principale riguardo alle risultanze medesime, la possibilità di ricorrere alle citate prove indirette presuntive è condizionata dalla sussistenza, nel caso concreto, di particolari condizioni di legge.

In ogni caso, il riscontro indiretto-presuntivo, che può riguardare sia singole componenti di reddito o singole operazioni rilevanti ai fini IVA, sia, in certi casi, la complessiva categoria reddituale dell'attività ispettiva, rappresenta una tipologia di controllo ben specifica, che può essere considerata manifestazione particolare del più ampio controllo sostanziale, di cui occorre dare autonoma evidenza, quanto meno, nel processo verbale di constatazione a chiusura delle operazioni, tanto con riguardo alle concrete metodologie adottate, quanto rispetto alle relative risultanze.

Rinviamo per gli approfondimenti di dettaglio al Capitolo 1 della Parte V del presente Manuale operativo, si evidenzia in questa sede – in conformità agli indirizzi operativi diramati dalla Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate con circolare n. 16/E del 28 aprile 2016 – che l'utilizzo delle presunzioni deve essere attentamente valutato e portare a risultati realistici e coerenti con la effettiva capacità contributiva del soggetto verificato.

Le presunzioni fissate dalla normativa tributaria a salvaguardia della pretesa erariale devono essere, cioè, applicate secondo logiche di proporzionalità e ragionevolezza, avulse da un acritico automatismo e ricorrendo in via prioritaria alla collaborazione del contribuente e alle dimostrazioni che questi può addurre a titolo di giustificazione.

d. Il riscontro analitico-normativo.

Al di fuori delle possibilità di ricorrere, in presenza dei presupposti di legge, all'utilizzo di “prove indirette presuntive” e, quindi, di valorizzare in funzione probatoria dati ed elementi acquisiti esternamente all'impianto contabile del contribuente sottoposto ad attività ispettiva, vale il principio generale, accennato al precedente paragrafo, per cui l'attività ispettiva deve avere ad oggetto le risultanze contabili e i fatti e le situazioni in queste rappresentati, la cui falsità, inesattezza o incompletezza devono essere dimostrate o sulla base di elementi probatori di diretta ed immediata evidenza, ovvero sulla base della riscontrata inosservanza di specifiche regole normative.

Tale tipo di riscontro è definibile, al contempo, “analitico”, sia in quanto ha riguardo in ogni caso a singole componenti reddituali ovvero a specifiche operazioni, sia perché fondato su elementi probatori che dimostrano in maniera analitica e dettagliata la falsità, l'inesattezza o l'incompletezza delle risultanze contabili, nonché “normativo”, in quanto estensibile anche

al confronto fra il trattamento fiscale che il contribuente ha riservato a certe componenti di reddito o a certe operazioni e le corrispondenti disposizioni di legge, per appurare che queste siano state correttamente osservate ed applicate.

Conseguentemente, il riscontro “analitico-normativo” rappresenta, in via generale, il sistema principale attraverso cui dar corso, nell’ambito del controllo sostanziale, agli approfondimenti di merito, eventualmente anche in aggiunta a quello che si è definito “indiretto-presuntivo”, giacché i due sistemi di riscontro non sono in alcun modo alternativi, ma possono coesistere ed integrarsi reciprocamente nell’ambito della medesima attività ispettiva.

Ad ogni modo, ancorché, come detto, il riscontro analitico-normativo e quello indiretto-presuntivo possano coesistere, è bene che il primo, come il secondo, attese le distinte peculiarità dei due, trovi autonoma evidenza nel processo verbale di constatazione, con riguardo sia alle metodologie in concreto adottate, sia alle connesse risultanze, ancorché nel generale quadro di riferimento del controllo sostanziale.

Il riscontro analitico-normativo, proprio perché incentrato anche su aspetti normativi, non può, a differenza, di quello indiretto-presuntivo, essere oggetto di una trattazione unitaria con riferimento alle specifiche metodologie di controllo in concreto adottabili, ma necessita di un esame distinto, principalmente, in relazione al settore impositivo preso in esame, ma anche, quanto meno per certi aspetti, alle tipologie di contribuenti e a taluni settori economici.

Per tale motivo, nella Parte V del presente Manuale operativo, le metodologie di controllo inquadrabili in tale tipologia di riscontro sono illustrate in distinti capitoli, cui si formula integrale rinvio.

e. *Il riscontro relativo agli obblighi di effettuazione e versamento di ritenute e di liquidazione e versamento delle imposte.*

La tendenziale completezza che deve caratterizzare l’attività ispettiva rende normalmente necessario e opportuno prendere in considerazione la corretta e puntuale osservanza degli obblighi di effettuazione e versamento delle ritenute (d’acconto o a titolo d’imposta), nonché di liquidazione e versamento delle imposte che gravano sui contribuenti, secondo le disposizioni specifiche che regolano ogni tributo.

Al riguardo, si fa rinvio a quanto evidenziato in tema di obbligo delle comunicazioni periodiche IVA nella Parte V, Capitolo 6, paragrafo 2.j., del presente Manuale operativo: queste tipologie di comunicazione, infatti, possono consentire di ridurre il lasso temporale tra la fatturazione, il versamento dell’imposta a debito, la presentazione della dichiarazione e il recupero della maggiore imposta eventualmente dovuta o non versata dal contribuente sulla base delle liquidazioni periodiche, di modo da anticipare e rendere più efficaci e concretamente più incisive le azioni di contrasto ai fenomeni di evasione dell’IVA dei Reparti.

9. Il coordinamento tecnico-operativo con l’Agenzia delle Entrate.

Il rapporto di funzionalità e strumentalità che lega l’attività ispettiva in materia fiscale rispetto alla fase di accertamento rende indispensabile uno stretto coordinamento tra la Guardia di Finanza e l’Agenzia delle Entrate non solo nella fase di programmazione delle verifiche – secondo le disposizioni impartite al Capitolo 5 della Parte I del presente Manuale operativo – ma anche, in taluni casi, durante l’esecuzione delle stesse. Ciò consente, infatti, di conferire maggiore credibilità all’attività di controllo e, conseguentemente, di incrementare la qualità, concretezza ed efficacia dell’azione ispettiva dell’Amministrazione finanziaria nel suo complesso, che, in tal modo, si manifesta al contribuente in maniera coerente ed univoca.

Il coordinamento tecnico-operativo nel corso delle verifiche si profila oltremodo opportuno, in particolare, quando la traduzione in atti delle circostanze di carattere fattuale e fenomenico rilevate dai verificatori e ricondotte alla fattispecie astratta prevista dalla norma giuridica

presenti profili di obiettiva complessità e difficoltà, come nel caso di operazioni societarie strutturate, di carattere straordinario o di rilevanza transnazionale, piuttosto che di ricostruzioni interpretative operate dallo stesso contribuente relativamente a complessi normativi innovativi o di rara applicazione, ovvero nei casi connotati da incertezza normativa o di operazioni ritenute elusive o abusive ai sensi dell'art. 10-*bis* della L. n. 212/2000.

In circostanze del genere è necessario che i verificatori provvedano:

- ad un adeguato approfondimento di tutti gli aspetti, fattuali e giuridici, dell'operazione di interesse – anche con l'ausilio sotto forma di "consulenza" del Nucleo Speciale Entrate secondo i dettami della circolare n. 17/INCC del 17 gennaio 2014 del Comando Generale – III Reparto – al fine di maturare un responsabile ed autonomo convincimento circa la regolarità o meno della fattispecie esaminata;
- di conseguenza, ad assumere in maniera chiara ed esplicita le necessarie decisioni, dando atto nel processo verbale di constatazione tanto dei rilievi che si rendono necessari quanto delle situazioni od operazioni ritenute sceve da profili di irregolarità (con rinvio, in quest'ultimo caso, al processo verbale di verifica giornaliero all'uopo redatto).

Nelle ipotesi in cui permangano, con riferimento alla situazione oggetto di esame, nonostante ogni genere di approfondimento possibile, aspetti dubitativi o di incertezza, specie con riferimento alle questioni eminentemente interpretative, connotate da particolare tecnicismo o novità, ovvero nei casi in cui si profili la formulazione di rilievi di consistente entità, il Comandante del Reparto da cui dipendono gli operanti valuterà, informandone i propri superiori gerarchici, di richiedere all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate territorialmente competente un confronto tecnico-operativo per pervenire, caso per caso, a soluzioni condivise.

Ove detto confronto risolvesse i dubbi che ne hanno determinato l'attivazione si procederà, in atti:

- all'archiviazione del contesto, nel caso si propendesse per l'insussistenza di alcun rilievo con riferimento alla condotta approfondita;
- alla formalizzazione del rilievo nel processo verbale di verifica, prima, e di constatazione, poi, negli altri casi.

Nei diversi casi in cui permangano aspetti di incertezza anche in esito all'interlocuzione diretta con le omologhe articolazioni dell'Agenzia delle Entrate, il confronto può essere sviluppato coinvolgendo i livelli gerarchici superiori, fino al Comando Regionale, i quali devono essere portati a conoscenza dei fatti con apposita relazione che compendi una dettagliata descrizione in fatto e in diritto della fattispecie oggetto di scrutinio ed evidenzi con chiarezza il risultato del confronto con l'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate e le ragioni per le quali quest'ultimo non ha permesso di pervenire a soluzioni condivise.

Il Comando Regionale o equiparato, sulla base di detta relazione, potrà valutare – previo ulteriore, analogo, confronto con la competente Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate – se:

- impartire autonomamente le disposizioni ritenute opportune al Comando Provinciale da cui dipende il reparto interessato;
- nei casi di più evidente complessità e di più marcata incertezza, rappresentare il caso al Comando Generale – III Reparto Operazioni, con apposita relazione corredata di tutta la documentazione di supporto, per le valutazioni e l'eventuale confronto tecnico in sede centrale; sarà poi il Comando Generale a impartire le disposizioni del caso ovvero ad attivare l'eventuale coordinamento secondo modalità e tempistiche che saranno più avanti disciplinate.

Invece, il coordinamento, ove necessario, deve sempre essere effettuato a livello centrale, ossia con il diretto coinvolgimento della Direzione Centrale Accertamento e senza

l'interessamento di alcuna struttura periferica della medesima Agenzia, laddove i descritti profili dubitativi abbiano ad oggetto:

- la possibile prospettazione di rilievi di obiettiva e particolare complessità e riguardino più soggetti aventi sede in diversi contesti regionali;
- questioni di fiscalità internazionale connotate da maggiore tecnicismo e complessità, che possano tradursi in una sostanziale revisione dei criteri di allocazione del reddito adottati in seno a gruppi imprenditoriali multinazionali.

Detta situazione può profilarsi, ad esempio, nei casi di:

- . esteroinvestizione societaria;
- . stabili organizzazioni non dichiarate;
- . rettifica dei prezzi di trasferimento;
- . interposizione, elusione o abuso del diritto in cui sono coinvolti anche soggetti esteri.

In tal caso, la richiesta di attivazione della Direzione Centrale Accertamento deve essere sempre anticipata, via *mail*, a cura del Reparto operante, all'indirizzo di posta elettronica istituzionale del Comando Generale – III Reparto Operazioni (RM0013990345), informandone la linea gerarchica intermedia.

Nella circostanza, deve essere trasmesso al Comando Generale – III Reparto un sintetico ma esaustivo documento contenente gli elementi peculiari della vicenda.

Il Comando Generale – III Reparto, previa autonoma valutazione del contesto segnalato, anche alla luce di precedenti agli atti, provvederà, a seconda dei casi, ad attivare gli Uffici competenti ovvero a calendarizzare la riunione con l'Agenzia delle Entrate, comunicando la data dell'incontro al Nucleo Speciale Entrate per la sua partecipazione in conformità alle disposizioni di cui alla circolare n. 245819/13 in data 23 agosto 2013.

In questa direzione, nei casi in cui il rilievo oggetto di condivisione presenti implicazioni penali tali da poter determinare l'avvio di un procedimento presso una Procura della Repubblica e non sussistano ragioni di riservatezza, può essere utile che gli ufficiali del Corpo che partecipano al confronto, anche e soprattutto in caso di divergenze interpretative con l'Agenzia, abbiano cura, insieme all'Agenzia stessa, di partecipare al Pubblico Ministero titolare delle indagini i relativi punti di vista.

Questo perché, ferma restando l'imprescindibile autonomia fra accertamento e procedimento penale, l'opinione dell'Autorità giudiziaria, fondata su una completa e obiettiva conoscenza di tutti gli elementi e tutte le posizioni riferibili al contesto, può fornire un importante supporto alla soluzione del caso e può contribuire a pervenire a conclusioni coerenti negli ambiti penale e amministrativo, a vantaggio della certezza e della chiarezza del sistema nel suo complesso.

Nel diverso caso in cui i fatti materiali su cui si fonda il rilievo fiscale siano stati già approfonditi nell'ambito di pregresse indagini di polizia giudiziaria, per le quali sussiste il nulla osta all'utilizzo ai fini fiscali dell'Autorità giudiziaria, in linea generale può non essere necessario il coordinamento con l'Agenzia delle Entrate, soprattutto allorquando il Magistrato procedente abbia già adottato misure cautelari o reali.

Tuttavia, anche tenuto conto della richiamata autonomia tra accertamento fiscale e procedimento penale, non si può in linea di principio escludere che, per la particolarità del caso concreto, la consistenza della proposta di recupero a tassazione, l'applicabilità di specifiche regole tecnico-fiscali in punto di determinazione della base imponibile e del debito d'imposta, il coordinamento con l'Agenzia delle Entrate si renda concretamente opportuno. In quest'ultimo caso occorre preventivamente informare la competente Autorità Giudiziaria, sottoponendo alla sua valutazione anche l'opportunità di prendere parte al coordinamento con l'Agenzia delle Entrate.

A fattor comune per tutte le modalità di confronto tecnico-operativo con l’Agenzia delle Entrate, realizzate a livello centrale o locale, si dispone inoltre che:

- il coordinamento sia avviato tempestivamente, non appena i verificatori abbiano maturato il convincimento di dover procedere a rilievi di particolare complessità o di natura interpretativa/elusiva, in modo da consentire all’Agenzia di esaminare adeguatamente il contesto segnalato.

In particolare, il confronto dovrà essere avviato non appena possibile, ogni qualvolta il rilievo abbia ad oggetto annualità in fase di imminente decadenza, specificandone la circostanza nel carteggio tanto fra Comandi del Corpo, quanto fra questi e gli Uffici dell’Agenzia delle Entrate.

Soltanto nel caso in cui i termini in argomento fossero in via di definizione (tenendo conto della previsione di cui all’art. 12, comma 7, della Legge n. 212/2000) e, quindi, non sussista il tempo per azionare la procedura in precedenza descritta, i verificatori, in presenza di situazioni di incertezza non superabili sulla base di una attenta e responsabile valutazione di tutto il quadro normativo, di prassi e giurisprudenziale di riferimento, potranno rappresentare le operazioni dubbie, rimettendole alle valutazioni dell’Ufficio finanziario, in un’apposita Sezione del processo verbale di constatazione, rubricato “Segnalazioni”. Tale ultima soluzione – valevole, come detto, solo in caso di imminente decadenza dei termini per l’accertamento – è finalizzata ad evitare che, per tale ragione, possa “disperdersi” la cognizione di fatti o operazioni gestionali suscettibili di generare materia imponibile;

- se, nelle more della definizione del contesto, sussista la necessità di concludere l’attività ispettiva, si potrà senz’altro procedere in tal senso, con verbalizzazione degli altri rilievi venuti in evidenza, rinviando ad un successivo processo verbale l’eventuale formulazione delle proposte di recupero a tassazione eventualmente conseguenti alle decisioni definitivamente assunte con riferimento alle operazioni o alle situazioni per le quali sono stati rilevati i profili di complessità o di incertezza e dando atto di questa circostanza nel processo verbale di constatazione relativo alla verifica chiusa;
- decorsi 90 giorni dall’interessamento dell’ufficio locale dell’Agenzia delle Entrate senza che questo abbia fornito riscontro alla tematica segnalata, il Reparto operante, previo ulteriore sollecito, procederà secondo il proprio prudente apprezzamento. Nei casi in cui, invece, il coordinamento sia svolto a livello centrale, la tempistica della verbalizzazione dovrà essere comunque concordata con il Comando Generale – III Reparto, al quale saranno rappresentate, di volta in volta, eventuali criticità operative;
- il processo di condivisione deve essere sempre documentato con le modalità ritenute più opportune in relazione al caso concreto (es. scambio di mail, quesiti, verbali di riunione, ecc., da conservarsi agli atti del reparto), dandone atto nel piano della verifica e nella segnalazione di risultato di servizio redatta in conformità all’**Allegato 18** del documento “Modulistica e documentazione di supporto”;
- quanto sopra deve essere necessariamente conciliato con gli obblighi di denuncia previsti dall’art. 347 del codice di procedura penale, per le cui indicazioni operative si rimanda al successivo Capitolo 5.

10. La conclusione della verifica.

a. Il processo verbale di constatazione.

La fase terminale dell’esecuzione della verifica è rappresentata dalla compilazione del processo verbale di constatazione, dalla sottoscrizione da parte dei verificatori e del contribuente, dal rilascio di copia al contribuente stesso e dal successivo inoltro agli Uffici dell’Agenzia delle Entrate territorialmente competenti con riguardo al domicilio fiscale del contribuente verificato.

I fondamenti giuridici che qualificano il processo verbale di constatazione quale atto conclusivo dell’attività ispettiva fiscale sono identificabili nell’art. 52 del D.P.R. n. 633/72,

richiamato dall'art. 33 del D.P.R. n. 600/73, che impone la verbalizzazione di tutte le operazioni poste in essere nel corso dell'attività stessa, ivi comprese le osservazioni e i rilievi del contribuente, e nell'art. 24 della L. 7 gennaio 1929, n. 4, secondo cui "le violazioni delle norme contenute nelle leggi finanziarie sono constatate mediante processo verbale".

La funzione del processo verbale di constatazione è sostanzialmente quella di:

- documentare in maniera organica i controlli svolti e le metodologie adottate e compendiare le relative risultanze, principalmente con riferimento alle proposte di recupero a tassazione formulate e alle corrispondenti violazioni e sanzioni, ferma restando la necessità di compilare l'atto anche in caso di esito regolare;
- darne informazione al contribuente, anche al fine di porlo nelle condizioni di assumere le iniziative a difesa ritenute opportune;
- porre in condizioni il competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di avviare, ove necessario, le procedure per la rettifica della dichiarazione, l'accertamento e la liquidazione delle imposte dovute, nonché per l'irrogazione delle relative sanzioni e il calcolo degli interessi eventualmente dovuti in ordine alle imposte non pagate.

(1) Natura giuridica ed efficacia probatoria.

Il processo verbale di constatazione è atto endoprocedimentale nell'ambito del più ampio procedimento di accertamento e, come tale, non è idoneo ad incidere, di per sé stesso e direttamente, sulla posizione del contribuente, se non nei termini in cui sia recepito nell'avviso di accertamento. Per tale ragione, non è autonomamente impugnabile avanti agli organi giurisdizionali (Cass. civ., 25 novembre 2005, n. 24914; Cass. civ., 30 ottobre 2002, n. 15305).

In quanto atto redatto da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il processo verbale di constatazione è atto pubblico (art. 2699 c.c.) e fa fede, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (art. 2700 c.c.). Ne consegue che per contestare tali fatti, occorre proporre querela di falso (Cass. civ., 10 febbraio 2006, n. 2949).

Il contribuente che intenda proporre querela di falso per contestare parti del processo verbale di constatazione coperte da pubblica fede deve ricorrere al giudice ordinario; in tal caso, il giudice tributario sospende il processo avverso l'atto di accertamento basato sul processo verbale contestato in attesa della decisione del primo giudice ai sensi dell'art. 39 del D.Lgs. n. 546/92.

La particolare forza probatoria del processo verbale, che deriva dalla sua natura di atto pubblico, riguarda i fatti e gli accadimenti materiali, oltre che le eventuali dichiarazioni, attestati nel documento; conseguentemente, nessuna valenza probatoria particolare e quindi nessun vincolo per l'Ufficio competente all'accertamento o, tanto meno, per il giudice, possono essere configurati per le parti dell'atto in cui si espongono argomentazioni deduttive, si elaborano presunzioni o si illustrano riflessioni di ordine giuridico-normativo (Cass. civ., 17 dicembre 1994, n. 10855).

Per quanto concerne l'esposizione dei fatti materiali, è da segnalare un orientamento diffuso nella giurisprudenza di legittimità, propenso a riconoscere appieno la fede privilegiata di cui è assistito il processo verbale di constatazione redatto al termine della verifica, con la conseguenza che l'Ufficio impositore, su cui ricade l'onere di provare la sussistenza della violazione della legge fiscale contestata, può fornire detta prova, appunto, attraverso l'esibizione in giudizio del processo verbale di constatazione a carico della parte che è stata sottoposta all'attività di verifica, dal momento che questa ha sottoscritto il verbale ed è stata posta in condizione di prendere parte

all'attività di verifica e di acquisire cognizione degli accadimenti materiali attestati nell'atto medesimo (Cass. civ., 2 novembre 2005, n. 21265).

Sull'utilizzabilità del processo verbale di constatazione in sede penale si rinvia alla Parte II, Capitolo 3, paragrafo 2.d.(2) del presente Manuale operativo.

(2) La sottoscrizione del contribuente.

Il processo verbale di constatazione deve essere sottoscritto, oltre che dai verificatori che lo hanno redatto, dal contribuente o da chi lo rappresenta; se questo rifiuta di riceverlo o di sottoscriverlo, i verificatori devono darne atto del verbale, procedendo alla sua notifica nei modi consentiti dalla legge, ai sensi dell'art. 60 del D.P.R. 600/73, ovvero ai sensi dell'art. 14 della L. n. 890/1982.

Alla luce della particolare forza giuridica del processo verbale di constatazione, può essere esaminato il valore da attribuire alla sottoscrizione dell'atto da parte del contribuente verificato.

Di norma, tale aspetto risulta preso in esame soprattutto in relazione alle dichiarazioni rilasciate dal contribuente sottoposto a verifica nel corso di quest'ultima e ritualmente verbalizzate e/o al suo atteggiamento di accondiscendenza o, al contrario, di contestazione, rispetto alle conclusioni dei verificatori riportate nel processo verbale di constatazione.

Al riguardo, la maggior parte della giurisprudenza di legittimità attribuisce alla sottoscrizione del processo verbale di constatazione e, quindi, anche alle dichiarazioni del contribuente in esso riportate, valore di confessione stragiudiziale, che, ai sensi degli artt. 2733 e 2735 c.c., forma piena prova contro colui che l'ha resa; in relazione a ciò, alcune pronunce dei giudici di legittimità hanno collegato la sottoscrizione dell'atto alla mancata formulazione di contestazioni, ovvero di riserve a procedere in tal senso, da parte del contribuente, per configurare una sorta di "accondiscendenza" dello stesso agli esiti dell'attività ispettiva (Cass. civ., 16 ottobre 2015, nn. 20979 e 20980).

A prescindere da queste ultime posizioni, si è dell'avviso che, anche riconoscendo valore di confessione stragiudiziale alla sottoscrizione del contribuente, questa vada funzionalmente collegata alla specifica validità giuridica del processo verbale e, segnatamente, all'oggetto della fede privilegiata normativamente riconosciutagli; di conseguenza, è da ritenere che la firma della parte apposta nel processo verbale di constatazione possa costituire valida prova contro la stessa, limitatamente ai fatti e agli accadimenti materiali ivi documentati.

In via ordinaria, il processo verbale di constatazione è sottoscritto dal titolare dell'impresa individuale o dell'attività di lavoro autonomo, o dal rappresentante legale della società; in mancanza, è possibile la sottoscrizione da parte di altro soggetto, sulla base di un'apposita procura, rilasciata dai soggetti di cui sopra, contenente la specifica attribuzione dell'incarico di prendere cognizione del processo verbale, sottoscriverlo e riceverne un esemplare e, infine, sottoscrivere l'eventuale documentazione allegata all'atto.

La sottoscrizione da parte di persona "non autorizzata" non costituisce, comunque, causa di inutilizzabilità degli elementi e dei documenti acquisiti dai verbalizzanti (Cass. civ., 23 settembre 2011, n. 19505; Cass. civ., 10 marzo 2008, n. 6351); nello specifico, la giurisprudenza ritiene che il verbale può essere sottoscritto anche dalle persone di famiglia o dagli addetti alla casa, all'ufficio o all'azienda che si trovino nei luoghi e che accettino di ricevere la copia dell'atto, secondo quanto disposto dall'art. 139, comma 2, c.p.c. per la notifica degli atti in genere.

E' stato ritenuto valido anche il processo verbale di constatazione sottoscritto dal fallito, anziché dal curatore, tenuto conto che il fallito resta comunque soggetto passivo del rapporto tributario e che, nel caso specifico, il verbale era comunque stato notificato al

curatore prima della notifica dell'avviso di accertamento, nel rispetto del diritto al contraddittorio (Cass. civ., 21 dicembre 2010, n. 25947).

Di contro, il processo verbale di constatazione che non contiene alcuna sottoscrizione del contribuente né l'attestazione del suo rifiuto a farlo, ove sia provato in atti che il contribuente è rimasto del tutto estraneo alla compilazione dell'atto (e dei processi verbali di verifica ad esso prodromici), comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento che ne scaturisce (Cass. civ., 6 agosto 2008, n. 21153).

(3) Il rilascio al contribuente.

Una volta sottoscritto, tanto dai verificatori, quanto dal contribuente, una copia del processo verbale di constatazione va consegnata al contribuente, dandone espressamente atto nel documento stesso; al riguardo, l'art. 12 della L. n. 212/2002 usa l'espressione "rilascio".

Ai fini di questo adempimento, è necessaria una puntuale e chiara attestazione a verbale che certifichi l'avvenuta consegna dell'atto, dando espressamente evidenza che la firma apposta da quest'ultimo nel processo verbale stesso vale anche quale conferma della ricezione del medesimo.

Non è richiesta, quindi, l'osservanza delle formalità previste per la notifica degli avvisi di accertamento ex art. 60 del D.P.R. n. 600/73, che peraltro potranno essere adottate nei casi di irreperibilità del contribuente destinatario dell'atto, come indicato, tra l'altro:

- nel parere dell'Avvocatura Generale dello Stato 7 gennaio 2000, n. 001539, secondo il quale il verbale compilato dalla Guardia di Finanza al termine delle operazioni di verifica è oggetto di mera comunicazione, nozione che non si può fare coincidere con quella formale di "notifica";
- nella circolare dell'Agenzia delle Entrate 21 febbraio 2003, n. 12/E (cfr. paragrafo 2.6.), in tema di sanatorie fiscali ex L. n. 289/2002, nella parte in cui, trattando delle cosiddette "cause ostative" previste per l'accesso alle predette "sanatorie", viene evidenziato che la consegna di copia dei processi verbali di constatazione al contribuente "è condizione necessaria e sufficiente perché detti processi verbali di constatazione possano considerarsi notificati ai sensi delle disposizioni recate dalla legge in commento" (cfr. paragrafo 2.6. della circolare);
- nella sentenza della Corte di Cassazione n. 1160 del 22 gennaio 2016, ove viene osservato *"che la consegna del processo verbale di constatazione è equipollente alla notifica richiesta dalla L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9, comma 14, in quanto idonea a soddisfare l'esigenza di certezza, sottesa alla forma speciale prescritta dal legislatore nella disposizione richiamata, stante la medesima efficacia di piena conoscenza dell'atto da parte dell'interessato e che d'altro canto, ai sensi del combinato disposto dal D.P.R. n. 633 del 1972, art. 52, comma 6, e D.P.R. n. 600 del 1973, art. 33, comma 1, la consegna a mani (certificata dalla sottoscrizione del contribuente) appare costituire tipica forma di "notifica" del processo verbale di constatazione"*.

Per quanto concerne la posizione del c.d. "amministratore di fatto", appaiono mutuabili al "rilascio" del processo verbale di constatazione le considerazioni formulate dalla giurisprudenza di legittimità in merito alla notifica dell'avviso di accertamento, secondo cui *"l'art. 145 cod. proc. civ. e il D.P.R. n. 600 del 1973, art. 60, prevedono che la notifica alle persone giuridiche avvenga mediante consegna alla persona che rappresenta l'ente (ovvero ad altri soggetti legittimati indicati dalla norma). E le esigenze di certezza delle procedure di notifica impongono di fare riferimento al rappresentante dell'ente quale emerge dai dati ricavabili da documentazioni pubbliche quali il registro delle società. Dunque è irrilevante una qualifica quale "amministratore di fatto", sia per ragioni di certezza sia perché nel caso delle società di capitali l'"amministratore di fatto" non "rappresenta" la società ancorché (eventualmente) la*

gestisca, essendo la rappresentanza legale di spettanza degli amministratori nominati a norma di legge. Solo nel caso di società di persone o di società di fatto, chi ha l'effettiva gestione della società ne ha anche la rappresentanza legale. Di ciò è puntuale conferma nel D.P.R. n. 600 del 1973, art. 62, secondo cui la rappresentanza dei soggetti diversi dalle persone fisiche, quando non sia determinabile secondo la legge civile, è attribuita ai fini tributari alle persone che ne hanno l'amministrazione anche di fatto" (Cass. civ., 9 luglio 2014, n. 15742).

Per il rilascio del processo verbale di constatazione ad un contribuente non residente, si richiamano le disposizioni di cui al paragrafo 2.f. del precedente Capitolo 2.

(4) Contenuti di carattere generale.

Il processo verbale di constatazione deve essere compilato in maniera chiara e razionalmente articolata, oltre che comprensiva di tutti gli aspetti necessari ed utili per un puntuale e completo assolvimento delle funzioni cui il documento stesso è preordinato; al riguardo si rinvia al fac-simile riportato in **Allegato 19** del documento "Modulistica e documentazione di supporto" unito al presente Manuale operativo, che, sebbene adattabile nei contenuti alle particolarità di ogni circostanza concreta, indica alcune specificazioni che devono essere in ogni caso riportate.

In particolare, nel processo verbale di constatazione devono essere riportati i controlli conclusi con la constatazione di irregolarità, formali o sostanziali, per i quali dovrà essere fornita adeguata evidenza dei presupposti di fatto e di diritto posti a base delle conclusioni dei verificatori, nei termini indicati al successivo sottoparagrafo.

Nell'ambito del processo verbale di constatazione assume particolare importanza la "Sezione conclusiva", dove devono trovare adeguata evidenza:

- le eventuali dichiarazioni od osservazioni conclusive che il contribuente intenda spontaneamente rilasciare a verbale all'atto della conclusione delle operazioni;
- la documentazione eventualmente ritirata ed allegata al processo verbale, a seconda dei casi.

In proposito, appare il caso di rimarcare che il ritiro dei documenti in originale può essere eseguito solo se non è possibile estrarne copia o farne constatare il contenuto nello stesso processo verbale, nonché in caso di mancata sottoscrizione di questo da parte del contribuente ovvero nell'ipotesi in cui questo non riconosca che gli eventuali rilievi siano stati fondati sulla documentazione esaminata; ove si proceda al ritiro di documenti in fotocopia, sarà cura dei verbalizzanti farli firmare dal contribuente (o dal suo delegato) e apporvi il timbro d'ufficio, la certificazione di conformità all'originale e la firma di almeno due dei verbalizzanti stessi.

Se il contribuente sottoposto ad ispezione è abilitato alla conservazione elettronica dei documenti e nel caso in cui si sia deciso di non acquisire copia cartacea degli stessi, nel processo verbale di verifica e in quello finale di constatazione saranno indicate le procedure di carattere informatico adottate dal contribuente, in conformità alla specifica normativa che regola tale possibilità, per garantire l'immodificabilità e la staticità dei dati contenuti in siffatta documentazione (di norma limitatamente a quella utilizzata nell'ambito dell'attività ispettiva) di cui viene consentita la sola conservazione elettronica;

- l'eventuale rilascio nella disponibilità della parte della documentazione esaminata, esplicitando i relativi obblighi di inalterata conservazione fino alla definizione del contesto e comunque nei termini previsti;
- l'eventuale sussistenza delle condizioni che consentono al competente Ufficio di esercitare la facoltà di procedere ad accertamento induttivo;

- la circostanza che resta comunque impregiudicata la facoltà dell'Amministrazione Finanziaria di eseguire ulteriori indagini, approfondimenti ed attività ispettive e di formulare eventuali ulteriori rilievi, fino alla scadenza dei termini previsti per l'attività di accertamento delle imposte e per l'irrogazione delle relative sanzioni;
- la circostanza che, per le violazioni constatate, le sanzioni pecuniarie e le eventuali sanzioni accessorie saranno irrogate dall'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate (indicandolo nel dettaglio) competente per l'accertamento del tributo cui le violazioni stesse si riferiscono, mediante notifica di apposito atto di contestazione, ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 472/97, ovvero con atto contestuale all'avviso di accertamento o di rettifica a norma del successivo art. 17 dello stesso decreto;
- l'informativa al contribuente circa la sua facoltà di:
 - . far pervenire all'Ufficio titolare della funzione impositiva, entro 60 giorni dal rilascio del processo verbale di constatazione, osservazioni e richieste che devono essere dallo stesso necessariamente prese in considerazione, ai sensi dell'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000;
 - . richiedere al competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, sulla base delle risultanze dello stesso processo verbale e con apposita istanza in carta libera, la formulazione di una proposta di accertamento ai fini dell'eventuale adesione, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 218/97;
 - . regolarizzare spontaneamente, in caso di avvenuta presentazione della dichiarazione, i propri errori e/o omissioni accedendo al ravvedimento operoso secondo i diversi termini, requisiti ed effetti previsti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 472/97;
- l'informativa del contribuente, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. a), della L. n. 212/2000, relativamente al reparto e all'articolazione del Corpo presso cui è possibile ottenere informazioni in ordine all'attività conclusa e al nominativo del Direttore della Verifica;
- l'informativa al contribuente in ordine alla circostanza che eventuali scritture o documenti contabili di cui sia stata rifiutata l'esibizione o che comunque siano state sottratte all'ispezione non possono essere prese in considerazione a suo favore ai fini dell'accertamento né in sede contenziosa;
- gli atti (ivi compresi ulteriori processi verbali compilati e/o utilizzati nell'attività ispettiva) allegati al processo verbale, con la specificazione che gli stessi fanno parte integrante di questo;
- i verbali di rilevamento ed identificazione del personale redatti in sede di accesso i quali, come già evidenziato al precedente paragrafo 3, devono essere allegati al processo verbale di constatazione solo nell'ipotesi in cui gli stessi siano posti a base di violazioni di natura tributaria, le cui fonti di prova si basino, in tutto o in parte, sulle dichiarazioni dei dipendenti;
- il numero dei fogli e degli allegati di cui si compone l'atto;
- gli esemplari originali in cui l'atto è stato compilato e i relativi destinatari.

Al riguardo, si evidenzia che il contribuente ha diritto di ricevere un esemplare del processo verbale di constatazione anche nell'ipotesi in cui si rifiuti di sottoscriverlo; ove rifiuti anche di ricevere il documento, questo sarà conservato agli atti del reparto operante, nel fascicolo relativo al contribuente, previa espressa menzione di tale rifiuto nello stesso processo verbale di constatazione, nel quale si darà altresì atto che l'esemplare destinato al contribuente viene custodito presso il reparto, a disposizione della parte che potrà ritirarlo in qualsiasi momento.

Nel caso in cui il contribuente si dovesse rifiutare di sottoscrivere il processo verbale, considerato il valore probatorio di quanto in esso indicato e, soprattutto, delle dichiarazioni dei terzi ivi richiamate e delle eventuali dichiarazioni della parte riportate, sarà valutata, anche in relazione all'entità ed importanza dei rilievi mossi, l'opportunità di aggiungere alla dicitura "la parte si rifiuta di firmare" l'attestazione della presa conoscenza integrale dell'atto da parte del contribuente che si rifiuta di firmare e della eventuale circostanza della presenza di ulteriori soggetti, rispetto ai verificatori, in grado di confermarle.

Si ricorda infine che la mancata sottoscrizione (o la contestazione del contenuto) del processo verbale di constatazione identifica uno di quei casi per i quali il comma 7 dell'art. 52 del DPR 633/1972 consente il sequestro dei relativi documenti e delle scritture contabili;

- la sottoscrizione dei verbalizzanti e della parte, in ognuno degli esemplari originali compilati;
- ove non ricorrano controindicazioni per ragioni connesse all'eventuale sussistenza del segreto sulle indagini e se il contribuente né è già a conoscenza, il riferimento all'avvenuto inoltrò all'Autorità Giudiziaria di comunicazione di notizia di reato, con sintetica e generica indicazione delle violazioni; relativamente a tale eventualità ed alle medesime condizioni, verrà dato atto del prolungamento dei termini ordinari previsti per l'esercizio dell'azione di accertamento, relativamente al periodo d'imposta per il quale sono state rilevate violazioni che comportano l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria per i reati previsti dal D.Lgs. n. 74/2000.

Anche per il processo verbale di constatazione valgono le indicazioni riportate per il processo verbale di verifica, al paragrafo 4 del Capitolo 3, relativamente alla puntuale esposizione delle osservazioni e dei rilievi formulati dal contribuente o da chi lo assiste, ovvero delle risposte da questi fornite alle richieste eventualmente formulate dai verificatori, nelle modalità formali ritenute più opportune, ma comunque idonee a garantire completezza ed esaustività.

(5) La motivazione dei rilievi formulati.

Anche se non ha un'autonoma rilevanza esterna e non può incidere direttamente e autonomamente sulla sfera personale del contribuente, il processo verbale di constatazione, in quanto atto amministrativo, deve rispondere alle prescrizioni previste dall'art. 7 della L. n. 212/2000 che ha esteso l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi previsto dall'art. 3 della L. n. 241/90 a tutti gli "atti dell'Amministrazione Finanziaria". Infatti, la mancanza o la carenza della motivazione potrebbe determinare l'invalidità derivata dell'avviso di accertamento in conseguenza emanato, soprattutto nei casi in cui quest'ultimo richiami in maniera significativa il verbale, secondo la prassi diffusa della c.d. motivazione *per relationem*.

La motivazione deve risultare sufficiente e puntuale, non necessariamente dettagliata, minuziosa o ampiamente articolata, purché siano forniti i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche posti a base dei rilievi.

Con il termine "presupposti di fatto" si fa riferimento a ciò che è accaduto o è stato riscontrato dal punto di vista materiale e/o fenomenico e, più precisamente, a quei fatti, atti o situazioni che sono stati oggetto di cognizione da parte di chi redige l'atto e sono stati da questi considerati, esaminati e valutati e che, pertanto, costituiscono i supporti fattuali dell'atto stesso; con l'inciso "ragioni giuridiche", invece, si richiede l'esposizione delle argomentazioni di natura giuridica su cui l'atto è fondato, non ritenendosi sufficiente la mera indicazione di norme.

Qualora nel processo verbale di constatazione vengano richiamati altri documenti di carattere amministrativo redatti nel corso dell'attività ispettiva o comunque in questa utilizzati, questi vanno allegati allo stesso (art. 7 della L. n. 212/2000). Si tratta, ad

esempio, di verbali redatti nei confronti di altri soggetti, dichiarazioni rilasciate da terzi, provvedimenti di varia natura, quali quello dell'Autorità Giudiziaria che ha autorizzato l'uso a fini fiscali di dati acquisiti nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria, processi verbali che attestano modalità ed esito di verificazioni o rilevazioni utilizzate per supportare eventuali rilievi, ecc.

Per altro verso, è bene porre in risalto che, oltre al puntuale rispetto dei requisiti normativi che qualificano l'obbligo motivazionale nei termini anzidetti, è estremamente opportuno che le conclusioni riportate nel processo verbale di constatazione siano illustrate con chiarezza, organicità e consequenzialità espositiva, al fine di porre i destinatari dell'atto nelle condizioni di comprendere appieno l'operato dei verificatori; le proposte di recupero a tassazione devono essere supportate da precisi, completi ed aggiornati riferimenti normativi e, possibilmente, dal richiamo alle circolari ministeriali e dell'Agenzia delle Entrate, oltre che alla giurisprudenza, soprattutto di legittimità.

Particolare attenzione dovrà essere riservata alla fase espositiva, soprattutto ove si tratti di illustrare le risultanze di riscontri di tipo indiretto – presuntivo riferiti ad impianti contabili regolari, con particolare riguardo alle ricostruzioni indirette del ciclo d'affari.

Rinviando, per indicazioni di dettaglio in proposito, al Capitolo 1 della Parte V del presente Manuale operativo, si pone in evidenza in questa sede che ricostruzioni del genere devono essere esposte con il massimo grado di chiarezza e coerenza, al fine di evitare che le stesse possano apparire incomplete, contraddittorie o arbitrarie, avendo cura di operare tutti i richiami e collegamenti necessari, anche ad eventuale documentazione allegata.

(6) Le osservazioni del contribuente dopo il rilascio del processo verbale di constatazione.

Come già evidenziato, a mente dell'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000, il contribuente ha facoltà di far pervenire all'Ufficio titolare della funzione impositiva, entro 60 giorni dal rilascio del processo verbale di constatazione, osservazioni e richieste che devono essere dallo stesso necessariamente prese in considerazione; l'avviso di accertamento non può essere emanato prima della scadenza del predetto termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza.

Sulle conseguenze del mancato rispetto del termine si è espressa incidentalmente la Corte Costituzionale allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma statutaria con riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede espressamente la nullità dell'avviso di accertamento emesso prima dello spirare del termine di sessanta giorni (Corte cost., 24 luglio 2009, ord. n. 244).

Nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, la Consulta ha sposato un'interpretazione adeguatrice della norma – fondata sull'art. 7 della L. n. 212/2000, sugli artt. 3 e 21-septies della L. n. 241/90 nonché sugli artt. 42 del D.P.R. n. 600/73 e 56 del D.P.R. n. 633/72 – in forza della quale l'avviso di accertamento notificato anticipatamente non è nullo *ipso iure*, ma solo ove non rechi i motivi di particolare urgenza che lo abbiano determinato.

Questa linea interpretativa non ha però incontrato l'unanime condivisione della giurisprudenza di legittimità. Infatti:

- alcune pronunce hanno escluso la nullità dell'atto emesso prima del decorso del termine di sessanta giorni in quanto non espressamente prevista dalla norma (Cass. civ., 5 ottobre 2012, n. 16992; Cass. civ., 13 ottobre 2011, n. 21103; Cass. civ., 18 febbraio 2011, n. 3988; Cass. civ., 18 luglio 2008, n. 19875);
- altre hanno ritenuto invalido solo l'accertamento che non conteneva una motivazione sull'urgenza che aveva spinto l'Ufficio a operare anzitempo (Cass. civ., 5 ottobre 2012, n. 16999; Cass. civ., 5 luglio 2012, n. 11347; Cass. civ., 23 marzo

2012, n. 4687; Cass. civ., 5 luglio 2011, n. 14769; Cass. civ., 12 maggio 2011, n. 10381; Cass. civ., 3 novembre 2010, n. 22320);

- altre ancora hanno ritenuto invalido l'accertamento anticipato in mancanza dei motivi d'urgenza, pur escludendo la necessità che questi motivi fossero enunciati nell'atto impositivo (Cass. civ., 13 luglio 2012, n. 11944; Cass. civ., 15 marzo 2011, n. 6088; Cass. civ., 9 marzo 2011, n. 5652).

In questo variegato quadro di indirizzi interpretativi la questione è stata opportunamente rimessa alle Sezioni Unite che, con sentenza n. 18184 del 28 luglio 2013, dirimendo il conflitto giurisprudenziale innanzi richiamato, hanno statuito che l'inosservanza del termine dilatorio prescritto dall'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000, *“in assenza di qualificate ragioni di urgenza, non può che determinare l'invalidità dell'avviso di accertamento emanato prematuramente”*.

Detto termine è infatti destinato a favorire il confronto dialettico tra le parti prima della (eventuale) emissione del provvedimento, e cioè il contraddittorio endoprocedimentale, il quale è andato assumendo – ricordano i giudici di legittimità – *“un valore sempre maggiore, quale strumento diretto non solo a garantire il contribuente, ma anche ad assicurare il migliore esercizio della potestà impositiva, con evidenti riflessi positivi anche in termini di deflazione del contenzioso”*.

Pertanto, anche in assenza di una specifica comminatoria di nullità, la mancata osservanza del termine non può che provocare l'invalidità dell'avviso di accertamento, trattandosi di un vizio del procedimento che *“si traduce in una divergenza dal modello normativo di particolare gravità, in considerazione della funzione, di diretta derivazione da principi costituzionali, cui la norma stessa assolve”*; conclusione, questa, che risulta coerente con *“il sistema ordinamentale, comunitario e nazionale, nel quale la norma stessa opera”*.

Quanto ai casi di “particolare e motivata urgenza” che, a norma dell'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000, legittimano l'emissione anticipata dell'atto, questi non possono essere generici (Cass. civ., 5 febbraio 2014, n. 2595), essendo configurabili solo in presenza “di una situazione specifica e particolare, vale a dire propriamente riferita al contribuente o al rapporto tributario di cui si tratta, non già all'assetto organizzativo dell'amministrazione che procede” (Cass. civ., 28 marzo 2014, n. 7315; Cass. civ., 5 febbraio 2014, n. 2587).

I motivi di urgenza possono ritenersi sussistenti, a titolo esemplificativo, in presenza di comportamenti del verificato che mettono a repentaglio la garanzia del credito erariale o di accertamenti connessi alla consumazione di reati tributari, mentre il mero approssimarsi del termine di decadenza dell'azione di accertamento non è di per sé sufficiente a tal fine (Cass. civ., 10 giugno 2015, n. 11993; Cass. civ., 28 marzo 2014, n. 7315; Cass. civ., 12 febbraio 2014, n. 3142; Cass. civ., 5 febbraio 2014, n. 2592; Cass. civ., 3 febbraio 2014, n. 2279; Cass. civ., 29 gennaio 2014, n. 1869), salvo che non ricorrano circostanze imprevedibili, quali attivazioni informative o altre emergenze operative pervenute o manifestatesi nell'ultimo periodo dell'anno, che hanno reso oggettivamente impossibile la formulazione dei rilievi in tempi compatibili con l'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000.

In ogni caso, *“grava sull'Amministrazione Finanziaria, in conformità al principio di vicinanza del fatto da provare, l'onere di dimostrare che la imminente scadenza del termine di decadenza, che non ha consentito di adempiere all'obbligo di legge, sia dipesa da fatti o condotte ad essa non imputabili a titolo di incuria, negligenza od inefficienza”* (Cass. civ., 10 giugno 2015, n. 11993; Cass. civ., 12 febbraio 2014, n. 3142).

Alla luce dei citati indirizzi della giurisprudenza di legittimità, le scelte attinenti alle modalità di svolgimento della verifica, ivi comprese quelle riguardanti i periodi da

sottoporre ad ispezione, devono essere adottate tenendo presente la necessità di porre in condizione l'Ufficio titolare dell'accertamento di rispettare la disposizione dianzi citata.

Di conseguenza i verificatori, nel caso in cui l'attività ispettiva riguardi anche periodi d'imposta per i quali, alla fine dell'anno, matureranno i termini di decadenza dell'azione accertativa, adotteranno ogni iniziativa idonea a portare a conoscenza del competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate le risultanze dell'attività ispettiva relative ai periodi d'imposta in via di decadenza entro termini che permettano allo stesso di esaminare in tempo utile il contesto ed emettere agevolmente l'eventuale atto impositivo, tendenzialmente non oltre la fine del mese di agosto dell'anno in questione; a questo scopo si potrà anche ricorrere alla redazione, con connesso rilascio al contribuente, di processi verbali di constatazione "parziali" riferiti specificamente ai periodi d'imposta in via di decadenza, con riserva di far pervenire il processo verbale definitivo contenente le risultanze dell'attività ispettiva relative ad altre annualità.

In ogni caso, qualora tale ultima soluzione non fosse materialmente percorribile, perché, ad esempio, le irregolarità riferite al periodo d'imposta in via di decadenza sono state rilevate solo in tempi prossimi alla fine dell'anno (come può avvenire, ad esempio, in caso di attivazioni pervenute solo da breve tempo che, sebbene approfondite dai verificatori con ogni consentita tempestività, hanno portato questi ultimi a completare i necessari riscontri negli ultimi mesi dell'anno interessato), il processo verbale di constatazione dovrà comunque essere redatto, rilasciato al contribuente e inoltrato al competente Ufficio, dando espressamente atto delle ragioni che hanno impedito la formulazione dei rilievi in tempi compatibili con l'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000.

b. Il "ritorno" presso la sede del contribuente dopo la conclusione della verifica.

Il comma 5, dell'art. 12, della L. n. 212/2000 prevede che, esauriti i giorni di permanenza massimi dei verificatori presso la sede contribuente e, quindi, sostanzialmente, conclusa l'attività ispettiva, gli stessi possano tornare presso la sede medesima in due ipotesi ben definite, vale a dire per esaminare le osservazioni e richieste formulate dal contribuente dopo la conclusione delle operazioni di verifica, ovvero per specifiche ragioni, previa autorizzazione del Comandante del reparto o dell'ufficiale delegato.

La prima ipotesi non pone particolari problematiche, consentendo di reiterare l'attività ispettiva conclusa nei riguardi di un certo contribuente nei casi in cui risulti necessario riscontrare le sue stesse osservazioni e richieste; la seconda ipotesi, subordinata al rilascio di uno specifico e motivato atto, identificabile nel foglio di servizio e nel connesso ordine di accesso normalmente utilizzati per l'avvio di ogni attività ispettiva, è riferita invece alla possibilità di reiterare quest'ultima presso la sede del contribuente:

- a seguito della sopravvenuta conoscenza di ulteriori elementi potenzialmente rilevanti ai fini dell'emissione di atti di accertamento modificativi o integrativi, ai sensi dell'art. 43, comma 4, del D.P.R. n. 600/73 e/o art. 57, comma 3, del D.P.R. n. 633/72; queste ultime disposizioni vengono ritenute comunemente espressive del cosiddetto "principio della tendenziale globalità dell'avviso di accertamento", in base al quale si deve appunto riconoscere all'Amministrazione il potere di integrare o modificare in aumento gli accertamenti già notificati ai contribuenti mediante l'emanazione di nuovi avvisi, a condizione che tale facoltà venga esercitata solamente a seguito della sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi e comunque, ovviamente, non oltre la scadenza del termine di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio del potere di rettifica.

Ne discende che, per effetto del rapporto di stretta funzionalità che lega la verifica all'accertamento, anche la prima, come il secondo, è da considerare un'attività amministrativa reiterabile nei confronti dello stesso contribuente;

- per procedere a riscontri documentali che comprovino ulteriormente le risultanze dell'ispezione conclusa in precedenza;
- per l'acquisizione di dati ai fini della successiva ed eventuale constatazione degli elementi acquisiti con la procedura delle indagini finanziarie;
- per verificare il comportamento del contribuente rispetto ad irregolarità sostanziali riscontrate nel corso della verifica per annualità d'imposta c.d. "aperte", una volta decorsi i relativi termini di presentazione della dichiarazione.

A fattor comune, negli atti da compilare relativamente all'ulteriore accesso presso la sede del contribuente susseguente ad un precedente intervento, deve essere specificato che l'iniziativa è giustificata in ragione dell'acquisizione di nuovi e diversi elementi conoscitivi, diversi da quelli già oggetto del controllo già svolto e concluso; più in dettaglio, così come il nuovo atto impositivo deve dare espressa contezza dei nuovi elementi e degli atti o dei fatti attraverso i quali gli stessi sono venuti a conoscenza dell'Ufficio finanziario, gli atti relativi all'ispezione successiva ad un precedente intervento devono specificare che l'iniziativa si giustifica in ragione dell'acquisizione di nuovi elementi conoscitivi, diversi da quelli già oggetto del controllo svolto e concluso.

Pur se la norma non fornisce indicazioni perentorie in ordine alla durata della permanenza dei verificatori in tali ultime evenienze, si può affermare, soprattutto nel caso di interventi ispettivi intrapresi sulla base di nuovi e diversi elementi rispetto a quelli che avevano giustificato l'inizio della precedente attività operativa, che dalla data del nuovo accesso presso la sede potranno decorrere nuovamente i termini previsti dall'art. 12, comma 5, della L. n. 212/2000 ulteriormente prorogabili per il medesimo lasso di tempo, concessi dalla norma.

c. La condivisione delle più significative esperienze di servizio.

Le esperienze di servizio maturate dai Reparti del Corpo nel corso delle attività istituzionali di maggiore spessore professionale costituiscono un patrimonio conoscitivo unico, la cui condivisione all'interno dell'Amministrazione può influire sensibilmente sul processo di miglioramento qualitativo delle azioni di contrasto all'evasione fiscale.

Nell'ottica di favorire lo sviluppo dei processi di circolazione e diffusione delle migliori pratiche operative sono state realizzate specifiche banche dati accessibili attraverso la Sezione "Ge.C.O." (Gestione Conoscenza Operativa) della rete intranet, quali, segnatamente:

- la "banca dati delle *best practice*", a suo tempo istituita con circolare n. 45/INCC in data 14 aprile 2008, alimentata dagli Uffici Operazioni dei Comandi Regionali sulla base di apposite schede compilate dalle unità operative che hanno svolto le ispezioni, riportanti gli elementi essenziali e caratteristici delle prassi operative tenute in evidenza, secondo il fac-simile riportato in **Allegato 20** dell'unito documento "Modulistica e documentazione di supporto".

Tale *database* risponde all'esigenza di far adeguatamente circolare, fra tutti i reparti e le articolazioni operative del Corpo, i filoni investigativi di maggiore interesse e le più efficaci metodologie ispettive.

Le schede confluite nella banca dati sono consultabili a livello periferico sulla base di chiavi d'interrogazione riferite a vari elementi di riferimento, fra cui la macro-categoria di fenomeno evasivo scoperto (evasione parziale, economia sommersa, frode fiscale, elusione fiscale), con specificazione del settore di servizio sul quale si è concentrata l'attività ispettiva, le principali norme violate, la categoria economica del soggetto sottoposto a controllo, in modo da permettere una consultazione ragionata, calibrata sulle concrete esigenze investigative dei reparti, secondo le modalità di dettaglio indicate nella circolare n. 221785/08 in data 9 luglio 2008.

È opportuno ribadire che le *best practice* da far circolare non sono soltanto quelle relative alle verifiche con i migliori risultati di servizio in senso statistico, bensì, piuttosto, quelle connesse alle verifiche di buon contenuto qualitativo, che si caratterizzano per l'individuazione di particolari e/o innovativi meccanismi evasivi ed elusivi ovvero di complessi sistemi di frode, per l'adozione di metodologie di controllo mirate ed efficaci, nel quadro sia di quello che si è definito il riscontro indiretto – presuntivo, sia di quello definito riscontro analitico – normativo, per la formulazione di rilievi particolarmente motivati, coerenti e sostenibili in fase di accertamento, esplicitati attraverso una analitica ricostruzione e descrizione della situazione di fatto e una puntuale illustrazione dei pertinenti presupposti giuridici.

- la “banca dati dei rilievi”, che consente l’inserimento e la consultazione, distintamente per tipologia e comparto tributario, dei rilievi più interessanti o connotati da particolare rilevanza, formulati dalla Guardia di Finanza in occasione di verifiche eseguite nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni.

Tale *database* risponde all’obiettivo di migliorare la qualità dell’attività di verifica e di rendere disponibili, in favore di tutti i reparti del Corpo, gli elementi essenziali dei rilievi connotati da maggiore complessità tecnico-giuridica, i quali, seppur riferiti ad attività ispettiva condotta nei confronti di soggetti economici di “terza fascia”, possono, con tutta evidenza, rappresentare un significativo punto di riferimento anche con riferimento a contribuenti di più ridotte dimensioni.

L’esigenza di tipizzare le contestazioni nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni risponde, in particolare, ad una duplice finalità:

- . da un lato, come accennato, diffondere le migliori esperienze operative maturate dai reparti del Corpo nell’esecuzione delle verifiche di maggior spessore professionale;
- . dall’altro, standardizzare le modalità di verbalizzazione relative ad analoghe condotte evasive ed elusive, sia sul piano formale, sia su quello sostanziale, uniformando schemi espositivi e percorsi logico-giuridici rivelatisi fondati e ben motivati.

L’alimentazione della citata banca dati, secondo le disposizioni contenute nella circolare n. 311000 datata 30 settembre 2005, è demandata ai Comandi Regionali che, in proposito, provvedono alla selezione delle fattispecie più significative sul piano operativo, alla loro successiva memorizzazione in forma anonima e all’abbinamento, rispetto a ciascun rilievo inserito, delle norme tributarie violate.

In aggiunta all’alimentazione delle banche dati di cui alle precedenti alinee, è necessario che ogni reparto segnali, tramite la propria linea gerarchica, fino al Comando Regionale competente, ogni sistema di frode individuato nel corso dell’attività di verifica e controllo fiscale che risulti:

- connotato da profili innovativi, sia per quanto riguarda gli aspetti oggettivi della condotta individuata, sia per quanto attiene alla applicazione di disposizioni normative di recente introduzione e/o di non sperimentata o diffusa applicazione;
- a prescindere dall’entità dei risultati di servizio conseguiti nel caso specifico, idoneo a determinare consistenti sottrazioni di basi imponibili e connesse imposte.

Il Comando Regionale, esaminata la trattazione pervenuta dal reparto interessato e tenuto conto del parere espresso dalla gerarchia intermedia, valuterà:

- la tempestiva diramazione della segnalazione agli altri Comandi Provinciali dipendenti, soprattutto ove il sistema di frode segnalato assuma una particolare rilevanza nel particolare contesto territoriale di riferimento;
- l’inoltro al Comando Generale – III Reparto ai fini delle ulteriori valutazioni per una eventuale diramazione a livello nazionale.

11. Le misure cautelari amministrative.

Fra gli strumenti previsti dall'ordinamento tributario a tutela dei crediti erariali rientrano le misure cautelari previste dall'art. 22 del D.Lgs. n. 472/97, ossia l'iscrizione di ipoteca e l'esecuzione, mediante ufficiale giudiziario, del sequestro conservativo.

L'iscrizione di ipoteca ha il fine di costituire una prelazione, attribuendo all'Amministrazione Finanziaria il diritto (esercitabile anche nei confronti del terzo acquirente) di espropriare i beni vincolati a garanzia del suo credito e di essere soddisfatta con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione. Può avere ad oggetto i beni immobili, i diritti, le rendite, e tutti gli altri beni (navi, aerei, auto) indicati dall'articolo 2810 del codice civile.

Il sequestro conservativo ha, invece, come finalità quella di evitare che i beni del trasgressore vengano dispersi, facendo venire meno la garanzia che gli stessi costituiscono per il creditore, ed adempie alla funzione preventiva di rendere inopponibili al creditore gli atti di disposizione del patrimonio compiuti dal debitore; non producono effetto, in pregiudizio al creditore sequestrante, le alienazioni e gli altri atti che hanno per oggetto il bene posto sotto sequestro.

Non sussistono limitazioni in ordine al tipo di beni sequestrabili; difatti, ai sensi dell'art. 671 c.p.c., possono essere oggetto di sequestro beni mobili (compresi crediti, depositi bancari, quote sociali, azioni, obbligazioni, titoli, eccetera), beni mobili registrati, beni immobili, somme o cose dovute al debitore (nei limiti ammessi per il pignoramento) e, per espressa previsione normativa, anche l'azienda.

Le due misure cautelari possono essere chieste congiuntamente, nel caso in cui l'adozione di uno solo dei due strumenti non fosse sufficiente a garantire la pretesa tributaria secondo una valutazione da effettuarsi a cura dell'Ufficio tributario richiedente (circ. n. 4/E del 15 febbraio 2010).

Il procedimento finalizzato all'applicazione delle misure cautelari trova la propria disciplina nell'art. 22 del D.Lgs. n. 472/97, secondo cui, in base all'atto di contestazione, al provvedimento di irrogazione della sanzione e al processo verbale di constatazione e dopo la loro notifica, l'Ufficio o l'Ente impositore, quando ha fondato timore di perdere la garanzia del proprio credito, può chiedere con istanza motivata al Presidente della Commissione Tributaria Provinciale l'iscrizione di ipoteca sui beni del trasgressore e dei soggetti obbligati in solido e l'autorizzazione a procedere, a mezzo di ufficiale giudiziario, al sequestro conservativo dei loro beni, compresa l'azienda.

E' da ricordare che, ai sensi dell'art. 27 del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2:

- gli uffici impositori possono chiedere al Presidente della Commissione Tributaria Provinciale l'iscrizione di ipoteca sui beni del debitore e dei soggetti obbligati in solido e l'autorizzazione a procedere, a mezzo di ufficiale giudiziario, al sequestro conservativo, anche a garanzia dei crediti afferenti le imposte e i relativi interessi connessi a processi verbali di constatazione (comma 5);
- la disciplina in tema di richiesta di misure cautelari si applica, nelle ipotesi di pericolo per la riscossione, anche dopo la notifica del provvedimento con il quale vengono accertati maggiori tributi; anche in tal caso la garanzia assiste "tutti gli importi dovuti" risultanti dall'atto di recupero tributario (comma 6);
- l'iscrizione di ipoteca e il sequestro conservativo adottati con riguardo a importi iscritti a ruolo sulla base di provvedimenti di accertamento di maggiori tributi conservano, senza bisogno di alcuna formalità o annotazione, la loro validità e il loro grado a favore dell'agente della riscossione cui è affidato il ruolo (comma 7, come sostituito dall'art. 15, comma 8-quater, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102).

Va altresì ricordato che, ai sensi dell'art. 15, commi 8-bis e 8-ter, del D.L. n. 78/2009, l'Agenzia delle Entrate può svolgere indagini finanziarie anche per formulare una richiesta di iscrizione di ipoteca e di adozione del sequestro conservativo.

Tale facoltà è stata estesa alla Guardia di Finanza dall'art. 8, comma 6, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44, ed è esercitabile previa autorizzazione del Comandante Regionale, la quale deve essere congruamente motivata in ordine all'esigenza di individuare disponibilità del contribuente utilizzabili per garantire il credito erariale e/o di verificare se il contribuente medesimo abbia posto in essere dimissioni patrimoniali significative e sospette dopo la conclusione dell'attività ispettiva.

Ciò posto, i presupposti per l'adozione delle misure cautelari fissati dai citati artt. 22, comma 1, del D.Lgs. n. 472/1997 e 27, commi da 5 a 7, del D.L. n. 185/2008 sono:

- l'esistenza di un atto di contestazione, un provvedimento di irrogazione di una sanzione, un avviso di accertamento, un processo verbale di constatazione o un atto di recupero, ritualmente notificati e dai quali si evinca la sussistenza del c.d. *fumus boni iuris*, ossia l'attendibilità e la sostenibilità della pretesa tributaria;
- il fondato timore (c.d. *periculum in mora*), da parte dell'Ufficio, di perdere la garanzia del credito erariale.

I predetti requisiti devono sussistere congiuntamente affinché possa essere applicata la misura cautelare.

Per i profili di rilevanza per l'attività del Corpo, il primo requisito presuppone che nel processo verbale di constatazione siano evidenziati in maniera chiara, esaustiva ed adeguatamente argomentata le ragioni che stanno a fondamento della pretesa e ogni altra circostanza che possa supportarla, quale, ad esempio, l'accertamento in sede penale dei fatti comprovanti la violazione.

Va peraltro ricordato che qualora le misure vengano richieste sulla base di un processo verbale di constatazione, esse perdono efficacia ai sensi dell'art. 22, comma 7, del D.Lgs. n. 472/97 "se nel termine di 120 giorni dalla loro adozione, non viene notificato atto di contestazione o di irrogazione" e lo stesso accade, ai sensi dell'art. 16, comma 7, laddove alle memorie difensive non faccia seguito entro il medesimo termine il provvedimento di irrogazione della sanzione.

Quanto al secondo presupposto, il concetto di *periculum in mora* richiama una pluralità di elementi, anche di carattere indiziario, ma convergenti nell'indurre a ritenere reale il rischio di comportamenti del contribuente mediante i quali i beni disponibili vengono sottratti ad eventuali azioni esecutive da parte dell'agente della riscossione in caso d'inadempimento.

Tale rischio, che deve essere attuale e non solo potenziale, deve essere desunto sia da elementi oggettivi, concernenti la consistenza quantitativa e le caratteristiche qualitative del patrimonio del debitore in rapporto all'ammontare del credito erariale, sia da elementi soggettivi attinenti alla condotta del debitore, anche nella fase successiva alla conclusione del controllo, che lascino presumere l'intento di rendersi insolvente.

Per quanto riguarda gli elementi oggettivi, i verbalizzanti devono preliminarmente distinguere fra:

- imprese in contabilità ordinaria, per le quali è necessario che, in maniera congiunta ed avuto riguardo alle pertinenti voci desumibili dall'ultimo bilancio approvato disponibile:
 - l'indice di solvibilità – ossia il rapporto tra le componenti dell'attivo circolante ed immobilizzato ed il totale delle passività – presenti un valore inferiore all'unità; per il calcolo di detto indice, si rinvia all'**Allegato 21/A** del documento "Modulistica e documentazione di supporto";

- . *l'indice d'indebitamento* – vale a dire il rapporto fra le passività (mezzi di terzi) ed il patrimonio netto (mezzi propri) – sia superiore a 2, secondo quanto indicato nell'**Allegato 21/B** del documento “Modulistica e documentazione di supporto”;
- imprese in contabilità semplificata, per le quali si dovrà valutare in concreto se, in rapporto alla pretesa erariale da garantire formalizzata nel processo verbale di constatazione, risulti o meno sufficiente il valore complessivo dei beni strumentali (al netto degli ammortamenti), delle rimanenze finali, del patrimonio immobiliare e dei beni mobili registrati.

Analogo criterio, con le opportune variazioni, sarà adottato nel caso d'interventi ispettivi nei confronti di contribuenti non percettori di redditi d'impresa o esercenti arti e professioni.

Ai predetti elementi di natura statica deve affiancarsi l'ulteriore elemento dinamico rappresentato da ogni concreto elemento indicativo della volontà del contribuente debitore di depauperare il proprio patrimonio.

A tal fine, particolare rilievo assume l'analisi di comportamenti quali le alienazioni dei propri cespiti, il possesso di beni e la fruizione di servizi espressivi di una capacità contributiva non giustificata rispetto al reddito dichiarato, le precedenti variazioni del domicilio fiscale in concomitanza di controlli fiscali finalizzate a ritardare le procedure di notifica, ovvero, per le società, i significativi ricambi della compagine sociale o particolari operazioni sul capitale, la messa in liquidazione e gli inadempimenti alle norme civilistiche (ad es., per omesso deposito del bilancio, mancata riduzione o ricostituzione del capitale sociale).

In questo contesto, particolare attenzione assumono gli atti di “alienazione simulata” volti a vanificare la pretesa erariale ossia qualsiasi alienazione di beni, caratterizzata da una preordinata divergenza tra la volontà dichiarata e quella effettiva, sia nella forma della simulazione assoluta sia in quella relativa, nel cui ambito è possibile ricondurre anche l'interposizione fittizia, nonché altri negozi giuridici preordinati a rendere inefficace la riscossione, attraverso la diminuzione (o la eliminazione) delle garanzie che potrebbero assicurare all'erario il soddisfacimento delle pretese tributarie. Atti, questi, suscettibili di assumere rilevanza penale ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. n. 74/2000, al ricorrere dei presupposti ivi previsti.

Va osservato che, in linea teorica, le misure cautelari possono essere richieste e adottate per qualunque credito.

Tuttavia, per ragioni di opportunità, al fine di evitare indiscriminate richieste di applicazione delle garanzie previste dalla legge e assicurare il tempestivo ricorso alle medesime qualora ne sussistano i presupposti, sono stati fissati nel tempo parametri selettivi ai quali i verificatori devono attenersi.

In particolare, con circolare del Comando Generale – III Reparto n. 104496/10 in data 7 aprile 2010, le cui disposizioni devono intendersi quivi confermate, è stato disposto che la proposta di adozione delle misure cautelari può essere effettuata dai verbalizzanti in tutti i casi in cui nel processo verbale di constatazione:

- in caso d'identità fra trasgressore e contribuente, siano formulati, anche se non in maniera congiunta, rilievi che comportino complessivamente:
 - . una maggiore imposta superiore a 120.000 euro.

Poiché al Corpo compete, in materia, una facoltà d'impulso procedimentale, si precisa che:

- .. il superamento di detto limite deve essere calcolato sommando le imposte dirette, l'IVA e gli altri tributi dovuti sulla base dei rilievi formulati;
- .. la determinazione delle maggiori imposte dirette deve essere effettuata applicando alle basi imponibili non dichiarate la vigente aliquota IRES in caso di tratti di società di capitali o degli altri soggetti indicati nell'art. 73 del TUIR e quella relativa allo scaglione di reddito più elevato laddove si agisca nei confronti di contribuenti-

persone fisiche, così come rilevabile dalla dichiarazione annuale relativa al periodo d'imposta oggetto di rilievi;

- ritenute non operate in misura superiore a € 60.000;
- nell'ipotesi di non coincidenza tra l'autore materiale della violazione e il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria, figurando quale violazione più grave un illecito per cui la vigente disciplina prevede, a titolo di sanzione, un minimo edittale superiore a 60.000 euro.

Indipendentemente dal superamento dei predetti parametri, la proposta di applicazione delle misure cautelari può essere avanzata allorché lo suggeriscano peculiari situazioni di pericolo di ordine soggettivo; in tal senso, ad esempio, possono rilevare la natura di evasore totale del soggetto verificato, il suo coinvolgimento in meccanismi evasivi di particolare frodolenta, la constatazione di illeciti penali tributari di peculiare offensività (quali l'emissione di fatture per operazioni inesistenti o la dichiarazione fraudolenta realizzata a mezzo di documenti non veritieri), oppure la sussistenza di precedenti specifici come pregresse insolvenze in occasione di procedimenti esecutivi promossi da privati o da altri enti pubblici.

Nei casi in cui i Reparti del Corpo richiedano agli Uffici di proporre l'adozione delle misure patrimoniali di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 472/97, essi sono tenuti ad allegare alla lettera di trasmissione del processo verbale di constatazione una "scheda identificativa dei dati necessari per la richiesta di misure cautelari" (si veda, in merito, l'**Allegato 22** del documento "Modulistica e documentazione di supporto"), allo scopo di consentire all'Agenzia delle Entrate di compiere una immediata valutazione delle esigenze cautelari, riportandovi, oltre ai rilievi formulati nel processo verbale di constatazione e ai dati identificativi dei beni suscettibili di sequestro/ipoteca, anche le seguenti informazioni:

- per i soggetti in contabilità ordinaria, i dati dell'ultimo bilancio approvato e gli indici di solvibilità ed indebitamento;
- per i soggetti in contabilità semplificata e per i lavoratori autonomi, la situazione patrimoniale relativa all'ultima dichiarazione dei redditi, nonché il valore complessivo dei beni strumentali (al netto degli ammortamenti), rimanenze finali, patrimonio immobiliare e beni mobili registrati.

12. Adempimenti statistici.

a. L'applicativo MUV Web.

Come noto, il Modello Unificato delle Verifiche (di seguito M.U.V.) costituisce, dal 1° gennaio 2000, la base di rilevazione di tutti i servizi di verifica e di controllo in materia di imposte sui redditi ed I.V.A. effettuati dai Reparti della Guardia di Finanza e dagli Uffici dell'Agenzia delle Entrate.

In particolare, la procedura viene utilizzata per:

- verificare se un determinato soggetto è già oggetto di ispezione da parte di un altro Reparto del Corpo o di un Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, al fine di evitare la reiterazione di accessi presso lo stesso contribuente;
- trasmettere i dati relativi all'intervento al Sistema Informativo della Fiscalità e agli Uffici competenti per l'accertamento.

Il M.U.V. consente, altresì, il collegamento con le basi dati dell'Agenzia delle Entrate, necessario per effettuare il successivo monitoraggio, tramite Co.Ver. (Controlli e Verifiche), dell'esito di tutti i rilievi compendati nei processi verbali di constatazione redatti a conclusione delle verifiche e controlli, fino ai versamenti operati dai contribuenti a chiusura dei contesti (c.d. "riscosso").

Dal 15 gennaio 2014 il sistema è migrato dal "Terminale 3270" in ambiente *WEB* ed è accessibile attraverso il portale "Documenti Tributari" (raggiungibile tramite il menu "Applicazioni" dell'Anagrafe Tributaria AT-WEB) utilizzando l'applicativo M.U.V. Web,

nell'ambito del quale sono presenti le funzionalità utilizzabili per l'inserimento, la gestione e la trasmissione dei dati relativi alle verifiche e ai controlli.

Dal 1° gennaio 2017, a seguito della soppressione della struttura informatica di rendicontazione "STAT", l'applicativo in parola costituisce l'unica forma di consuntivazione dei risultati di servizio del comparto tributario.

Le istruzioni operative per la compilazione del modello sono contenute nel manuale disponibile sul sito *intranet* del Corpo nella *Home page* dell'Ufficio Tutela Entrate, nonché nella pagina iniziale dello stesso applicativo M.U.V. Web, nella sezione "Download documenti".

Rinviando per indicazioni di dettaglio al predetto manuale, si evidenzia che tramite il menu Applicazioni dell'Anagrafe Tributaria AT-WEB, è stato istituito il portale Documenti Tributarî, che ha sostituito integralmente le sezioni "Acquisizione documenti" e "Segnalazioni" precedentemente utilizzate per l'inserimento e la gestione dei M.U.V..

All'interno del richiamato portale sono disponibili tutte le applicazioni del sito Web-AT di contenuto tributario quali:

- *M.U.V. Web*, che consente l'inserimento, la gestione e la trasmissione delle verifiche, dei controlli, dei controlli strumentali e dei controlli in materia di lavoro;
- *Documenti di trasporto*, che consente l'inserimento, l'invio ai Reparti competenti e la consultazione dei controlli regolari effettuati sui documenti di accompagnamento dei beni viaggianti, sia ai fini I.V.A. sia accise;
- *Segnalazioni*, che consente l'invio ai Reparti ed agli Uffici competenti e la ricezione delle segnalazioni "ex modello ID104" e la sola ricezione di quelle provenienti dai Comuni;
- *Visualizzazione Dati addetti*, che consente la consultazione dei controlli effettuati sui lavoratori irregolari ed in nero;

All'inizio di ogni intervento il sistema attribuisce in automatico un protocollo che lo identifica.

Alla selezione del tipo di intervento segue l'inserimento del codice fiscale del soggetto sottoposto a controllo.

Il sistema restituisce in automatico i dati identificativi del contribuente così come riportati in Anagrafe Tributaria nonché ulteriori informazioni quali, ad esempio, la presenza di un'istanza di *voluntary disclosure*.

Con riferimento alle verifiche e ai controlli, l'applicativo in esame si articola nelle seguenti principali sezioni:

- *dati generali dell'intervento*, dove sono riportate tutte le informazioni di carattere generale relative alla fase iniziale dell'attività ispettiva, tra cui la data di inizio e fine dell'intervento, gli anni e i settori impositivi controllati, la fonte di innesco ed altre notizie riguardanti il tipo di intervento, quali la sua riconducibilità a piani operativi predisposti dal Comando Generale e/o dall'Autorità politica e le modalità di esecuzione con i relativi poteri esercitati. Inoltre, è prevista la possibilità di inserire una pluralità di luoghi di intervento con automatica georeferenziazione.

Per quanto concerne in particolare la "Fonte di innesco", si evidenzia che tramite questa voce è possibile indicare l'elemento informativo da cui è scaturita l'attività di verifica o controllo, tramite la scelta di un'opzione tra quelle disponibili ossia "Fonte interna", "Fonte esterna" o "Iniziativa", in quest'ultimo caso qualora la fonte di innesco non possa essere classificata nelle precedenti due voci;

- *anni e settori impositivi controllati*, che, così come valorizzati nell'ambito dei dati generali dell'intervento, dovranno essere opportunamente integrati con le informazioni di dettaglio delle violazioni e dei relativi importi oggetto di constatazione;

- *informazioni conclusive*, che comprendono la condivisione dei rilievi con l’Agenzia delle Entrate, l’eventuale utilizzo di indagini finanziarie, di banche dati, invio di questionari e/o controlli incrociati presso terzi. In questa sezione è inoltre possibile inserire, qualora presenti, le informazioni relative alle misure cautelari di carattere amministrativo proposte e/o eseguite e quelle relative al c.d. “ravvedimento operoso”.
- *dati di destinazione*, attraverso il quale il sistema attribuisce automaticamente l’Ufficio competente per la ricezione del modello, in relazione alla sede legale/amministrativa del soggetto ispezionato. In questa sezione è inoltre possibile inserire ulteriori indirizzi di destinazione.

Le informazioni acquisibili tramite il M.U.V. impongono di procedere alla c.d. “simulazione” dell’inserimento al sistema informativo dell’Anagrafe Tributaria già nella fase di programmazione delle attività ispettive.

L’apertura delle verifiche e dei controlli deve essere inserita a sistema a cura della pattuglia operante il giorno stesso dell’esecuzione dell’intervento; la conclusione di tutte le attività ispettive (verifiche, controlli, controlli sul lavoro e controlli strumentali) deve, invece, essere inserita entro il giorno successivo alla chiusura, attraverso la trasmissione del Modello.

Al fine di assicurare la corretta corrispondenza del Modello compilato con l’intervento effettuato, con riferimento alle verifiche e ai controlli:

- la redazione del M.U.V. deve essere effettuata a cura della pattuglia operante;
- il Comandante di Reparto o il suo delegato deve sottoscrivere il Modello stampato attraverso la procedura prima della trasmissione all’Agenzia delle Entrate.

b. Il Sistema ARES.

A partire dal 1° gennaio 2017, come già ricordato, le attività operative nel settore tributario vengono rendicontate soltanto attraverso il sistema M.U.V. Web.

Tuttavia, se nel corso dell’attività ispettiva emergono anche violazioni penali-tributarie, occorre, solo per queste ultime, alimentare anche il sistema ARES (Applicativo RENDicontazione Statistica), accessibile al seguente indirizzo: <https://ares.gdf.it>.

Tale applicativo costituisce, infatti, il sistema unico di rendicontazione delle attività operative del Corpo nel settore extra-tributario e in quello penale-tributario.

Per indicazioni di dettaglio sulle funzionalità del sistema e sulle modalità di rendicontazione degli interventi, si rinvia al manuale consultabile nella sezione “ARES – rendicontazione statistica” del portale Iride alla voce “Banche dati”.

c. Il S.I.Rend..

Il Sistema Informativo di Rendicontazione (S.I.Rend.) è lo strumento informatico per la rilevazione e misurazione di tutte le tipologie di prodotto che il Corpo realizza, correlando i prodotti stessi alle quantità di risorse umane impiegate e rendendo così possibili analisi di produttività.

Il S.I.Rend. – accessibile attraverso il portale Iride alla voce “Banche dati” – ha fondamentalmente lo scopo di:

- definire e gestire i processi del reparto, laddove per processo (produttivo) si intende una sequenza di attività fra loro correlate e finalizzate all’ottenimento di uno specifico prodotto; un esempio tipico di processo è proprio la verifica, che si articola in una serie di attività tra loro correlate e finalizzate all’ottenimento del medesimo prodotto.

Al fine di procedere correttamente alla rilevazione di un processo, è necessario precisare i momenti di inizio e di fine dello stesso.

Come regola generale, un processo inizia quando uno o più militari pongono in essere la prima attività funzionale all’attuazione del processo medesimo, comprese le attività

preparatorie (ad esempio, la consultazione di banche dati a terminale, propedeutica all'accesso iniziale di una verifica); il processo deve ritenersi chiuso, invece, quando il reparto operante non può o non ha l'intenzione di provocare, con riferimento a quel processo, un nuovo evento che comporti l'impiego di ulteriori risorse;

- inserire impieghi e risultati in propri processi;
- inserire impieghi e risultati per processi di altri reparti (attività correlate).

Per maggiori dettagli sulle operazioni che gli utenti devono compiere per una corretta e tempestiva alimentazione di S.I.Rend., si rinvia alle istruzioni all'uso emanate ("Manuale Operativo S.I.Rend." del 2002 e "Manuale per l'Operatore – versione 2.2" del 2003).

d. Il sistema "PiGrecoWeb".

I dati relativi a tutte le verifiche e ai controlli fiscali conclusi dai reparti del Corpo, indipendentemente dai risultati conseguiti, devono essere inseriti all'interno del sistema "PiGrecoWeb", con il quale sono stati informatizzati e standardizzati i flussi di comunicazione attinenti ai processi operativi.

Pertanto, anche al termine delle attività ispettive di natura tributaria, occorre accedere al citato sistema e procedere alla compilazione del M.U.C. (Modello Unico di Comunicazione), attraverso il quale viene alimentata la banca dati centralizzata per la gestione del patrimonio informativo del Corpo.

I dettagli per l'utilizzo del sistema sono compendati in un apposito manuale consultabile nella sezione "PiGrecoWeb" del portale Iride alla voce "Banche dati".

Il predetto manuale, a cui si rimanda per le disposizioni di dettaglio, è corredato da un prospetto che specifica:

- i settori di servizio;
- i limiti quantitativi, per comparto operativo, al superamento dei quali è obbligatorio l'inoltro del MUC agli Organi centrali;
- i moduli di comunicazione a schema prefissato rispondenti alle esigenze sopra delineate, preceduti da note di orientamento sul loro utilizzo e corredati, ove necessario, da richiami alle disposizioni di riferimento.

In materia di verifiche e controlli fiscali, al superamento dei limiti quantitativi per l'inoltro del MUC agli Organi centrali, deve essere redatta anche una segnalazione di risultato di servizio in conformità all'**Allegato 18** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", il cui *file* deve essere allegato al MUC.

13. La stima dell'imposta evasa.

Come indicato nella Parte I, Cap. 1, Paragrafo 1.a. del presente Manuale, la legge delega fiscale ha emanato alcune importanti disposizioni in tema di misurazione e monitoraggio dell'evasione fiscale e, in attuazione di tali principi, il D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 160 ha previsto la redazione di un'apposita "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva". In particolare, con la Relazione del 2016 è stata fornita, per la prima volta, una stima ufficiale dell'evasione in Italia calcolata con metodo scientifico.

In tale contesto, sin dal 2015 è stato introdotto per il Corpo, sperimentalmente, un sistema di stima delle imposte dirette evase emerse dall'attività di verifica e controllo.

All'esito del primo periodo di sperimentazione, il sistema in parola è stato ritenuto utile al fine di avere una indicazione "di massima" in merito alla quantificazione degli effetti dell'azione del Corpo in termini di imposte evase nel complesso scoperte.

Si ritiene, pertanto, di confermare tale necessità di monitoraggio, rimarcando che, trattandosi di una mera "stima", la reale determinazione esatta delle imposte sui redditi dovute dai soggetti responsabili di violazioni fiscali è la risultanza di un procedimento molto articolato,

basato sull'attenta considerazione di numerose variabili proprie della posizione di ogni contribuente – fra cui detrazioni di imposta, riporti delle perdite, crediti d'imposta, compensazioni, ecc.. – che solo l'accertamento in senso proprio può garantire.

Al termine di ogni intervento ispettivo nel settore delle imposte sui redditi, quindi, esclusivamente o unitamente ad altri comparti impositivi, la pattuglia che ha condotto la verifica o il controllo procederà, attraverso l'apposita funzione di calcolo inserita nelle informazioni conclusive del M.U.V., alla determinazione, a titolo di stima, dell'imposta evasa, applicando l'aliquota pro-tempore vigente alla maggiore base imponibile netta constatata per singolo periodo.

In quanto mera stima con finalità principalmente di monitoraggio e rilevazione dell'azione ispettiva, ai fini del calcolo effettivo dell'imposta dovuta la funzione del M.U.V. dianzi richiamata non tiene conto degli ulteriori e diversificati elementi che possono concorrere all'esatta quantificazione del debito impositivo, ancorché eventualmente conosciuti o conoscibili dai verificatori.

CAPITOLO 4

PREPARAZIONE, ESECUZIONE E CONCLUSIONE DEI CONTROLLI

1. Introduzione e definizioni.

Come indicato al Capitolo 2 della Parte I del presente Manuale, il controllo è un intervento ispettivo alternativo alla verifica, che da questa si distingue per una maggiore flessibilità delle procedure, più confacente alle finalità di speditezza e adattabilità al contesto che con esso si intendono perseguire.

In particolare, il citato modulo operativo consiste in un'attività ispettiva, tendenzialmente più circoscritta nei contenuti istruttori rispetto alla verifica, finalizzata, in linea di principio, al riscontro di violazioni tributarie riguardanti:

- specifici atti di gestione, ovvero un complesso omogeneo di atti di gestione, aventi riflessi sulla determinazione della base imponibile, sulla quantificazione dell'imposta e/o sugli obblighi fiscali di ogni genere gravanti sui contribuenti;
- irregolarità già delineate negli elementi essenziali, la cui rilevazione non richiede particolari approfondimenti istruttori, come nel caso di verbalizzazioni sostanzialmente basate su elementi già acquisiti nel corso di indagini di polizia giudiziaria ed economico-finanziaria, ovvero che derivino da segnalazioni trasmesse da organismi esterni al Corpo, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973 oppure dall'utilizzo fiscale dei dati acquisiti per effetto della normativa antiriciclaggio, sempre che non riguardino strutture imprenditoriali complesse, nonché con riferimento a singole categorie di reddito delle persone fisiche;
- ipotesi di sommerso d'azienda e casi di individuazione di evasori totali, vale a dire soggetti che hanno prodotto reddito, ma che sono sconosciuti al Fisco o comunque non hanno presentato almeno una tra le dichiarazioni dei redditi e dell'IVA per uno o più periodi d'imposta, allorché l'attività ispettiva sia prevalentemente basata su elementi, dati e notizie tratti dall'analisi di rischio e da altre attività di polizia giudiziaria ed economico-finanziaria, oltre che dal controllo economico del territorio, il cui sviluppo non richieda particolari approfondimenti, sempre che non si tratti di operatori economici caratterizzati da una organizzazione imprenditoriale complessa, né di casistiche evasive riguardanti rapporti di controllo e/o collegamento di carattere internazionale.

La speditezza che caratterizza il modulo del controllo, posta la sua naturale finalità di valorizzare elementi già definiti nei loro tratti essenziali o che non richiedono dispendiose valutazioni giuridiche, non lo rende adattabile ai contesti di maggiore complessità, per i quali si profila necessario un confronto più articolato con il contribuente, come nel caso delle fattispecie di abuso o elusione del diritto, ove è attribuita importanza strutturale all'apprrezzamento delle ragioni economiche poste alla base delle operazioni verificate in rapporto alla concorrente finalità di risparmio fiscale (sul punto, si rinvia alla Parte V, Capitolo 9, par. 5., del presente Manuale).

In ogni caso, il controllo, traducendosi comunque in una attività ispettiva fiscale:

- deve essere eseguito nell'osservanza delle norme di legge e delle generali disposizioni interne che regolano le attività ispettive in ambito tributario;
- è soggetto alle disposizioni dell'art. 12 della Legge n. 212/2000, che riguardano i diritti riconosciuti al contribuente nel corso delle "verifiche fiscali", espressione che, alla luce della funzione di tutela generale del contribuente assolta dalla stessa previsione normativa, è da ritenersi riferita a ogni tipologia di attività ispettiva di carattere fiscale e non soltanto alle "verifiche";
- deve essere intrapreso sulla base di effettive, motivate e riscontrate esigenze ispettive.

I controlli non sono oggetto di programmazione nominativa e possono, pertanto, essere intrapresi anche nell'immediatezza dei fatti contingenti che li hanno determinati.

Tuttavia, in linea generale, le motivazioni poste alla base del controllo devono risultare dalla documentazione predisposta in fase preparatoria, per la quale si rinvia al successivo paragrafo 3..

2. Casi particolari di ricorso al modulo del controllo.

a. Evasori totali.

Coerentemente con le premesse definitorie dianzi riportate, il modulo del "controllo" può essere utilizzato nei confronti degli evasori totali, anche se titolari di reddito d'impresa, nella prospettiva di valorizzare fiscalmente elementi, dati e notizie tratti dall'analisi di rischio e da altre attività di polizia giudiziaria ed economico-finanziaria:

- laddove non siano richiesti particolari approfondimenti istruttori;
- nei confronti di soggetti economici non caratterizzati da una organizzazione imprenditoriale complessa;
- per casistiche evasive che non riguardino rapporti di controllo e/o collegamento di carattere internazionale e che, comunque, non siano connotate da elementi di particolare complessità.

b. Interventi in materia di sommerso da lavoro. Rinvio.

Il modulo del controllo, per le sue caratteristiche di speditezza e flessibilità, rappresenta una cornice istruttoria particolarmente adatta alle attività ispettive orientate al contrasto degli illeciti in materia di lavoro e previdenza sociale, che, se del caso, possono essere effettuate anche in via autonoma rispetto a una verifica o a un controllo ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA.

Per la disamina delle disposizioni normative di riferimento e delle specifiche istruzioni operative si rinvia alla Parte V, Capitolo 7 del presente Manuale.

c. Percipienti di erogazioni e provvidenze pubbliche.

Come evidenziato nella circolare n. 3081/INCC in data 16 dicembre 2014 di questo Comando Generale – III Reparto, il sistema di gestione ed erogazione delle Prestazioni Sociali Agevolate - P.S.A. - è stato oggetto di un significativo processo di riforma che ha investito, con effetto dal 1° gennaio 2015, le procedure di determinazione dell'I.S.E.E. e le connesse modalità di richiesta di accesso alle erogazioni, mediante l'introduzione di nuovi modelli di Dichiarazioni Sostitutive Uniche con più limitati spazi riservati all'autodichiarazione.

In relazione al contributo richiesto al Corpo ai sensi dell'art. 11, comma 13, del D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, ai fini della vigilanza sulla corretta applicazione della nuova disciplina, è stato avviato un apposito raccordo con le Amministrazioni interessate, tuttora in atto, volto a determinare, già a partire dal 2017, l'esecuzione di un numero limitato di interventi nei confronti di beneficiari di erogazioni della specie che, in base alle analisi di rischio eseguite dall'Istituto di Previdenza Sociale e dall'Agenzia delle Entrate, abbiano fatto emergere profili di anomalia suscettibili di approfondimento ispettivo.

Alla luce dell'impostazione complessiva della riforma e del fatto che, in particolare, il recupero delle somme eventualmente percepite in maniera irregolare può scattare in presenza di maggior reddito accertato in via definitiva, gli interventi in discorso dovranno essere sviluppati nel quadro della più ampia azione svolta dal Corpo nel settore del contrasto all'evasione fiscale, per il riscontro dell'effettivo tenore reddituale e patrimoniale del richiedente.

Tenuto conto che la platea di riferimento è quella delle persone fisiche e che, pertanto, la peculiare attività ispettiva non richiede approfondimenti di tipo contabile, in linea tendenziale, gli interventi della specie saranno effettuati ricorrendo al modulo del controllo.

3. Preparazione e autorizzazione.

La preparazione del controllo va evidentemente calibrata in funzione delle ragioni che ne richiedono l'avvio; considerato che queste ultime, proprio per la natura e la funzione del particolare modulo ispettivo, riguardano, di norma, aspetti operativi di carattere specifico, l'attività preparatoria non potrà che essere orientata sulla base della finalizzazione concreta dell'intervento.

Come detto nella Parte I, Capitolo 4, l'estensione del controllo ad una più complessa casistica operativa ha richiesto di istituire la figura del Direttore del Controllo per tutte le attività ispettive della specie, fatta eccezione per quelle che si esauriscono in un'unica giornata lavorativa e per quelle connesse a richieste di cooperazione amministrativa ai fini fiscali.

Nella fase che precede l'avvio dell'intervento, il Direttore del Controllo, ove designato, nomina il Capo Pattuglia e con questi, tenuto conto delle rispettive responsabilità, sviluppa l'attività preparatoria elaborando linee d'indirizzo coerenti con le ragioni dell'intervento ispettivo e funzionali alla migliore valorizzazione ai fini fiscali delle informazioni già detenute dal Reparto.

In mancanza del Direttore del Controllo, la designazione del Capo Pattuglia è effettuata dal suo diretto superiore gerarchico e l'attività preparatoria all'intervento si articola sotto la responsabilità dello stesso Capo Pattuglia.

Per la loro natura di moduli operativi snelli e basati su circostanziati elementi informativi, i controlli non sono oggetto di programmazione, tenuto anche conto della frequente difficoltà di essere preventivamente pianificati come, ad esempio, nel caso di attività che derivino da indagini di polizia giudiziaria il cui momento conclusivo non è, spesso, agevolmente individuabile.

Trattandosi, comunque, di esercizio di una potestà ispettiva, devono essere sottoposti a procedure di autorizzazione connotate da una certa formalità, che sia, a sua volta, garanzia di trasparenza e correttezza nell'esercizio dei margini di discrezionalità tecnica affidati agli organi di vigilanza fiscale nella scelta degli obiettivi.

La preparazione del controllo e l'autorizzazione all'avvio devono, pertanto, trovare formale contezza nella "scheda di preparazione e autorizzazione del controllo" redatta conformemente al *fac-simile* riportato nell'**Allegato 23** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", unito al presente manuale, contenente sinteticamente:

- gli estremi identificativi del soggetto selezionato;
- la sede dell'attività;
- una breve esposizione delle ragioni sottese al controllo;
- il luogo di esecuzione dello stesso;
- le principali procedure operative da adottare;
- l'individuazione del Direttore del Controllo, ove designato, e del Capo Pattuglia;
- gli esiti delle consultazioni delle banche dati con la loro specificazione;
- l'esistenza di elementi indicativi dell'accesso del contribuente agli strumenti di *compliance* (ravvedimento operoso, *voluntary disclosure*, lettere di invito alla *compliance* ecc.);
- l'autorizzazione all'avvio dell'attività da parte dell'autorità sovraordinata al direttore del Controllo, a seconda del Reparto;
- altri elementi ritenuti utili.

Ove il Direttore del Controllo coincida con il Comandante di Reparto, la scheda per l'autorizzazione all'avvio del controllo sarà sottoscritta dal medesimo Comandante di Reparto.

Nel caso non si provveda alla designazione del Direttore del Controllo, la scheda di preparazione e autorizzazione del controllo è sottoscritta dal diretto superiore gerarchico del Capo Pattuglia.

In casi di assoluta urgenza, la scheda di preparazione, compilata secondo le dianzi accennate modalità e contenente, altresì, le ragioni di urgenza che hanno impedito una preventiva condivisione con l'autorità deputata, conterrà la firma per ratifica all'esecuzione del controllo.

Non è necessario, salvo che il Direttore del Controllo lo ritenga indispensabile ovvero utile nell'ambito della complessiva attività ispettiva in argomento, un aggiornamento della citata scheda di preparazione.

Detta procedura non trova applicazione con riferimento ai controlli incrociati e negli altri atti ispettivi connotati dal carattere della estemporaneità, che si esauriscono in una mera attività di acquisizione di documenti e di rilevamento dati, in quanto, come già evidenziato nel precedente Capitolo 2, Paragrafo 3 della presente Parte III del Manuale, non costituiscono controlli fiscali in senso proprio.

4. Avvio ed esecuzione.

Considerato che il connotato peculiare del controllo è la sua natura di attività specifica, l'esecuzione della medesima non può risolversi nell'acritica osservanza di un rigido schema ispettivo predeterminato, ma piuttosto si concretizza nell'adozione di moduli flessibili, adattati caso per caso alle caratteristiche dei fenomeni individuati e dei soggetti interessati; compete quindi ai responsabili del controllo definire, in ragione degli elementi conoscitivi sviluppati e acquisiti sia nella fase preparatoria sia nello svolgimento delle operazioni ispettive, gli obiettivi da perseguire, nonché i mezzi istruttori più appropriati per il loro conseguimento.

Con riferimento agli aspetti procedurali e sostanziali connessi alle fasi di avvio e di esecuzione del "controllo", nel ribadire che anche tale metodologia ispettiva deve essere attuata nell'assoluto rispetto delle prescrizioni di cui alla Legge n. 212/2000, si rinvia a quanto dettagliatamente esposto in ordine alle verifiche, sia nella presente Parte III, per ciò che riguarda le relative "fasi", sia nella successiva Parte V, con riferimento alle metodologie di controllo.

Tuttavia, si ritiene opportuno, in questa sede, rimarcare taluni aspetti più significativi caratterizzanti specificatamente anche le relative fasi dei controlli, con le seguenti puntualizzazioni:

- il foglio di servizio da predisporre per l'esecuzione del controllo dovrà indicare, tra l'altro, l'ordine circostanziato della particolare tipologia di operazione di servizio da sviluppare (utilizzando normalmente l'espressione "...*eseguire un controllo*" e, qualora si proceda mediante l'accesso, anche l'ordine di accedere presso il soggetto da ispezionare), e degli articoli di legge che ne legittimano l'esecuzione;
- il luogo di esecuzione del medesimo andrà preventivamente indicato nella richiamata "scheda di preparazione e autorizzazione", prima dell'avvio dell'intervento; per la scelta del luogo di esecuzione, si richiamano, in generale, le indicazioni di cui al Capitolo 3 della presente Parte III, significando che, ove non siano necessarie ricerche, verificazioni e rilevazioni presso la sede del contribuente, è da privilegiare, possibilmente, l'effettuazione dell'attività ispettiva in luoghi diversi da quest'ultima, anche valutando il ricorso alla vasta gamma di mezzi istruttori disciplinati dalle singole leggi di imposta, che consistono, essenzialmente, nelle facoltà di richiedere l'invio o l'esibizione di dati, notizie, informazioni e documenti utili per l'espletamento del servizio;
- in senso analogo, sulla base delle informazioni acquisite in sede di preparazione del controllo, le situazioni e gli atti di gestione da sottoporre a ispezione e le annualità di imposta cui si riferiscono andranno preventivamente individuate dal Direttore del Controllo

di concerto con il Capo Pattuglia, ovvero da quest'ultimo in mancanza del Direttore del Controllo; la scelta di detta/e annualità/e andrà effettuata, di volta in volta, tenuto conto delle ragioni dell'intervento e delle decisioni operative connesse alla specificità e peculiarità del controllo stesso, riservando ovviamente particolare attenzione ai termini di decadenza dell'azione di accertamento, come ampiamente evidenziato al Capitolo 3 della presente Parte III;

- all'inizio del controllo, il contribuente ha diritto di essere informato delle ragioni che l'abbiano giustificato e dell'oggetto del medesimo, della facoltà di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa davanti agli organi di giustizia tributaria, nonché dei diritti che gli devono essere riconosciuti e degli obblighi cui è soggetto, ex art. 12 della L. n. 212/2000, come dettagliatamente esposto nei precedenti Capitoli.

In relazione all'art. 7, comma 2, lett. a), della Legge n. 212/2000, nel processo verbale di operazioni compiute relativo al primo giorno dell'intervento e in quello di constatazione (ovvero nell'unico processo verbale compilato) occorre indicare il Reparto e l'articolazione presso cui il contribuente può chiedere informazioni complete in ordine all'attività svolta, nonché, ove designato, il nominativo del Direttore del controllo;

- la descrizione delle operazioni giornaliere di "controllo", comprese quelle connesse all'accesso, andrà analiticamente riportata in apposito "processo verbale delle operazioni compiute" e le relative risultanze andranno compendiate, come per le verifiche, nel processo verbale di constatazione; ove il servizio si esaurisca in un'unica giornata, potrà essere redatto unicamente quest'ultimo atto.

In via generale, quindi, il processo verbale delle operazioni compiute è deputato a descrivere in modo sintetico, ma significativo, le operazioni giornaliere compiute, compresa la procedura e la metodologia utilizzate per la disamina degli atti economici ai fini del controllo, nonché a fornire resoconto delle richieste rivolte al contribuente, o a chi lo rappresenta e delle risposte ricevute, nonché delle dichiarazioni da questi spontaneamente rilasciate; per i profili di dettaglio riguardanti funzione, valore giuridico, modalità di compilazione e motivazione dei rilievi si rimanda a quanto specificato al Capitolo 3 della presente Parte III, avuto riguardo al processo verbale di verifica;

- la funzione propria del modulo ispettivo del controllo determina che la particolare attività debba necessariamente concludersi in tempi ragionevolmente contenuti, dovendo pertanto ritenersi, di norma, non riferibile al controllo la tematica del rispetto dei termini massimi di permanenza degli operatori presso la sede del contribuente;
- l'esecuzione del controllo, pur essendo caratterizzata da specificità di obiettivi, flessibilità e rapidità e, quindi, connotata da una maggiore elasticità procedurale, deve comunque avvenire nel rispetto delle generali linee procedurali illustrate per le verifiche.

Appare infine opportuno rimarcare che, laddove nell'ambito del controllo dovessero emergere irregolarità o situazioni tali da suggerire un approfondimento di maggiore complessità, si valuterà di intraprendere un'attività di verifica, dandone atto nel processo verbale di operazioni compiute, che assumerà nei giorni successivi all'estensione del modulo ispettivo da controllo a verifica la denominazione di processo verbale di verifica.

In tal caso, va da sé che nel computo delle giornate di permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente, ai fini del rispetto dei limiti permanenza fissati dallo Statuto dei diritti del contribuente, occorre tenere conto cumulativamente sia della presenza ispettiva relativa all'attività di controllo, sia di quella riferita alla successiva attività di verifica.

Inoltre, le motivazioni che hanno determinato l'avvio di una verifica e la corrispondente conclusione del controllo devono essere esplicitate anche nell'ambito del successivo piano di verifica che si andrà a redigere, secondo le ordinarie regole previste al Capitolo 1, della Parte III del presente Manuale.

5. Conclusione.

La conclusione del controllo si concretizza, analogamente a quanto avviene per le verifiche, nella redazione del processo verbale di constatazione da sottoporre alla firma del contribuente ispezionato, il quale in tal modo assume contezza definitiva dell'esito dell'attività ispettiva; nello specifico, per quanto attiene:

- al fondamento giuridico di tale atto, alla sua funzione e alle modalità di compilazione;
- alla motivazione dei rilievi formulati;
- alla sottoscrizione del contribuente;
- al rilascio al contribuente;
- alle osservazioni del contribuente dopo il rilascio del processo verbale di constatazione;
- alle proposte per l'adozione di misure cautelari in materia fiscale,

si formula integrale rinvio a quanto puntualmente riportato al Capitolo 3 di questa Parte III, nonché al fac-simile riportato in **Allegato 19** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", unito al presente manuale, che, sebbene adattabile nei contenuti alle particolarità di ogni circostanza concreta, indica alcune specificazioni che devono essere in ogni caso riportate.

In questa sede si ritiene opportuno, altresì, rimarcare, anche per i controlli, che le motivazioni dei rilievi verbalizzati a conclusione dell'attività ispettiva devono indicare, secondo le regole generali, i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base delle decisioni assunte dai militari operanti, in relazione alle fonti di prova o indiziarie acquisite nel corso dell'istruttoria.

Come per le verifiche, l'atto in questione, che dovrà documentare in maniera organica i controlli svolti e le metodologie adottate e compendiare le relative risultanze, andrà redatto anche in caso di esito regolare del controllo; un esemplare dello stesso, debitamente sottoscritto dai verbalizzanti e dalla parte, andrà conservato agli atti del Reparto operante, nonché consegnato alla parte e trasmesso ai competenti Uffici accertatori.

6. Adempimenti statistici.

Gli adempimenti statistici che consentono il monitoraggio dell'esito dei "controlli" soggiacciono alle stesse regole previste per le verifiche, per le quali si rinvia ai Capitoli 1 e 3 di questa Parte III.

Per quanto qui di interesse si richiamano i principali adempimenti da rispettare in caso di esecuzione dei controlli fiscali:

- compilazione del "*Modello Unificato delle Verifiche (MUV)*", che, si ricorda, costituisce la base di rilevazione di tutti i servizi di verifica e di controllo in materia di imposte sui redditi, IVA ed IRAP, effettuati dai Comandi del Corpo e dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate.

Detto modello andrà, pertanto, utilizzato per:

- le comunicazioni d'inizio, sospensione, ripresa e conclusione dei "controlli";
- la trasmissione agli Uffici finanziari e l'automatica presa in carico, per via telematica, dei processi verbali di constatazione redatti a conclusione dei controlli stessi, che verranno automaticamente individuati con un codice meccanografico d'identificazione, valido anche per seguire il successivo *iter* del contesto presso gli Uffici finanziari e le Commissioni Tributarie.

Si rimarca l'obbligo di rilevare, mediante la procedura MUV, tutti i processi verbali di constatazione riguardanti controlli con esito sia irregolare, sia regolare, che saranno trasmessi agli Uffici finanziari competenti in allegato al modello unificato; quest'ultimo verrà stampato una volta ultimato l'inserimento di tutti i dati dell'attività ispettiva svolta;

- inoltro della “*Segnalazione di Risultato di Servizio*”, nella forma “ordinaria” o “di rilievo”, al ricorrere delle circostanze previste dalle disposizioni che regolano la materia;
- alimentazione del *Sistema Informativo di Rendicontazione (S.I.Rend.)*, che, come in precedenza evidenziato, costituisce lo strumento informatico per la rilevazione e misurazione di tutte le tipologie di “prodotto” che il Corpo realizza, correlando i prodotti stessi alle quantità di risorse umane impiegate, rendendo così possibili analisi di produttività.

Anche per quanto concerne il modulo ispettivo del “controllo”, come in precedenza definito, in quanto rientrante tra i “processi svolti dal Corpo”, è prevista l’alimentazione di detto sistema, al fine di rilevare esclusivamente le risorse umane impiegate nel processo stesso; di conseguenza, tutte le fasi caratterizzanti il controllo troveranno consequenziale traduzione informatica nel sistema in argomento, mediante il consueto inserimento in rete dei relativi dati a mezzo dell’apposito programma;

- alimentazione del *Sistema ARES*, se nel corso dell’attività ispettiva emergono anche violazioni penali-tributarie;
- compilazione del M.U.C. (Modello Unico di Comunicazione) all’interno del *sistema “PiGrecoWeb”*, con il quale sono stati informatizzati e standardizzati i flussi di comunicazione attinenti ai processi operativi.

CAPITOLO 5

IMPLICAZIONI PENALI DELLE VERIFICHE E DEI CONTROLLI FISCALI

1. Le relazioni tra procedimento penale, processo tributario e accertamento.

a. Introduzione.

La disciplina dei rapporti tra processo penale e processo tributario è stata dominata, per oltre un cinquantennio, dal principio della c.d. “pregiudiziale tributaria” sancito dall’art. 21, ultimo comma, della L. 7 gennaio 1929, n. 4, in forza del quale non si poteva dare corso all’azione penale prima che l’accertamento tributario fosse divenuto definitivo.

Tale assetto normativo, giustificato dalla complessità tecnica dell’accertamento dei tributi che ne sconsigliava l’attribuzione al giudice penale, all’epoca ritenuto privo delle conoscenze specialistiche necessarie, garantiva certezza e coerenza all’accertamento giurisdizionale in campo tributario, impedendo *ab origine* il formarsi di giudicati contraddittori sul medesimo oggetto processuale, ma determinava un naturale rallentamento dell’azione penale e una sostanziale inefficacia della relativa sanzione a causa delle lungaggini che contrassegnavano il rito tributario.

Per ovviare a tali inconvenienti, stigmatizzati anche dalla Corte costituzionale, l’art. 12, comma 1, della L. 7 agosto 1982, n. 516 (c.d. “manette agli evasori”) introdusse il principio del “doppio binario”, disponendo, in deroga all’art. 3 del previgente codice di procedura penale, che il processo tributario non poteva essere sospeso in pendenza del processo penale; ciò nel contesto di una diversa linea di politica criminale, prevalentemente orientata a perseguire fattispecie prodromiche all’evasione d’imposta.

Tuttavia, tale opzione legislativa fu influenzata dal timore di evitare che, una volta affermata la completa autonomia dei due procedimenti, ci si potesse trovare di fronte a giudicati contrastanti sulla stessa fattispecie. Conseguentemente, in antinomia con la precedente scelta di privilegiare la definizione in sede fiscale del rapporto, lo stesso art. 12 della L. n. 516/82 riconobbe efficacia vincolante nel processo tributario alla sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione, sia pure limitatamente ai “fatti materiali” oggetto del giudizio penale.

Tale disposizione fu all’origine di numerose perplessità nella ricostruzione dei rapporti tra i due procedimenti, non solo per il diverso regime probatorio che li caratterizza quanto soprattutto perché la sua applicazione dipendeva, in modo casuale, dalla maggiore o minore celerità del processo penale rispetto a quello tributario.

I dubbi si ampliarono con la riforma del 1988 del codice di procedura penale allorché sorse l’interrogativo se l’art. 12 della L. n. 516/82 dovesse considerarsi implicitamente abrogato dall’art. 654 c.p.p., che subordina l’efficacia vincolante del giudicato penale negli altri processi civili o amministrativi, tra l’altro, alla mancanza di limitazioni di ordine probatorio con riguardo alla posizione soggettiva controversa. Limitazioni che nel processo tributario, com’è noto, sussistono non essendo ammessi il giuramento e la prova testimoniale (art. 7, comma 4, D.Lgs. n. 546/92).

In tale contesto, è intervenuta la riforma dei reati tributari ad opera del D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, che, da un lato, ha stabilito che “il procedimento amministrativo di accertamento e il processo tributario non possono essere sospesi per la pendenza del procedimento penale avente per oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento comunque dipende la relativa definizione” (art. 20); dall’altro, ha espressamente abrogato l’art. 12 della L. n. 516/82 escludendo l’efficacia vincolante del giudicato penale nel processo tributario (art. 25).

Il giudicato penale ha conservato una limitata efficacia esterna solo in relazione alle sanzioni amministrative riferite a violazioni tributarie fatte oggetto di *notitia criminis*. Infatti,

la concreta eseguibilità di dette sanzioni nei confronti dei soggetti ritenuti penalmente responsabili è subordinata alla condizione sospensiva “che il procedimento penale sia definito con provvedimento di archiviazione o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con formula che esclude la rilevanza penale del fatto” (art. 21).

Il corrispondente e inverso divieto di sospensione del processo penale in pendenza del processo tributario, pur non essendo sancito espressamente, è invece ricavabile dalle regole generali del codice di procedura penale (artt. 3 e 479).

Nessuna modifica sul sistema dei rapporti tra i due procedimenti è stata successivamente apportata né dalle pronunce della Corte costituzionale – la quale ha ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore di vietare la sospensione del processo tributario in pendenza del processo penale (Corte cost., 24 novembre 2010, ord. n. 335) – né dal D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 158, che ha revisionato il sistema sanzionatorio (penale e amministrativo) tributario.

Risulta quindi confermato un quadro normativo in cui nessuna prevalenza è accordata ad un accertamento piuttosto che ad un altro: i procedimenti possono instaurarsi, proseguire e concludersi autonomamente.

Il sistema innanzi delineato non è però a compartimenti stagni. Nel rispetto del principio generale dell'autonomia, i due procedimenti possono, infatti, reciprocamente condizionarsi secondo un apposito sistema di regole di comunicazione fissato dal legislatore.

Per quanto concerne l'utilizzabilità in ambito penale delle prove acquisite nel procedimento tributario, la norma di riferimento è l'art. 220 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, a tenore del quale quando, nel corso di attività ispettive o di vigilanza, emergano indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice di rito. Pertanto, quando nel corso dell'attività di verifica emergono indizi di reità, tutti gli adempimenti rilevanti ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità penali devono essere posti in essere osservando le garanzie difensive dell'interessato e le altre disposizioni del codice di procedura penale, pena l'inutilizzabilità del materiale raccolto (art. 191 c.p.p.).

L'utilizzabilità per fini fiscali delle prove raccolte nel corso delle indagini penali è disciplinata, invece, dagli artt. 33, comma 3, del D.P.R. n. 600/73 e 63, comma 1, del D.P.R. n. 633/72, i quali prevedono la trasmigrazione nel procedimento di accertamento delle informazioni acquisite nell'ambito del procedimento penale, “previa autorizzazione dell'Autorità giudiziaria, che può essere concessa anche in deroga all'art. 329 c.p.p.” e, quindi, anche prima della cessazione del segreto investigativo, che perdura generalmente non oltre la chiusura delle indagini preliminari.

Molteplici sono, poi, i profili di interferenza e di condizionamento introdotti nel corso degli anni sia dal legislatore che dalla giurisprudenza al fine di favorire un coordinamento tra i due procedimenti.

Sul piano normativo, basti ricordare la modifica dell'art. 36 del D.P.R. n. 600/73 operata dall'art. 37, comma 31, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con L. 4 agosto 2006, n. 248, che ha esteso agli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, nonché, previa autorizzazione, alla polizia giudiziaria l'obbligo di comunicare alla Guardia di Finanza i fatti appresi a causa o nell'esercizio delle loro funzioni che possano configurarsi come violazioni tributarie.

Tale obbligo è stato ulteriormente ampliato dall'art. 1, comma 141, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità 2016), il quale ha integrato il testo dell'art. 14, comma 4, della L. n. 537/1993, disponendo che “in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale per qualsiasi reato da cui possa derivare un provento o vantaggio illecito, anche indiretto, le competenti autorità inquirenti ne danno immediatamente notizia all'Agenzia delle Entrate, affinché proceda al

conseguente accertamento". Sul punto si richiamano le indicazioni contenute nella Parte IV, capitolo 2, paragrafo 3.b. e Parte V, capitolo 10, paragrafo 2 del presente Manuale operativo.

Il procedimento penale è divenuto dunque un veicolo di notizie di rilevanza fiscale che influisce sul procedimento di accertamento e sul contenzioso tributario. Il che spiega il raddoppio dei termini per l'accertamento ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA in presenza di reati tributari, già previsto dall'art. 43 del D.P.R. n. 600/73 e dall'art. 57 del D.P.R. n. 633/72 e da ultimo ribadito, per i periodi d'imposta fino al 2015, dall'art. 1 della L. 28 dicembre 2015, n. 208, a condizione che la denuncia da parte dell'Amministrazione Finanziaria, in cui è compresa la Guardia di Finanza, sia presentata o trasmessa entro la scadenza ordinaria dei termini.

Nella stessa direzione muove la disciplina dei "costi da reato", di cui all'art. 14, comma 4-bis, della L. 24 dicembre 1993, n. 537, a seguito delle modifiche apportate con il D.L. 2 marzo 2012, n. 16. L'indeducibilità dei suddetti costi opera, infatti, solo dopo l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero o, comunque, qualora il giudice abbia emesso il decreto che dispone il giudizio ovvero sentenza di non luogo a procedere per prescrizione del reato ed è fatto salvo il rimborso delle imposte e degli interessi in caso di successiva assoluzione del contribuente ovvero di sentenza di non luogo a procedere fondata su motivi diversi dalla prescrizione.

L'osmosi tra i due procedimenti, peraltro, non è unidirezionale, ben potendo anche l'esito del procedimento di accertamento incidere sul giudizio penale.

Basti ricordare che il D.Lgs. n. 74/2000, come modificato dal D.Lgs. n. 158/2015, riconduce all'estinzione del debito tributario, comprensivo di interessi e sanzioni amministrative, effettuata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, importanti conseguenze sul piano penale, configurando il pagamento integrale di tali somme, a seconda dei casi, condizione di non punibilità (art. 13) o circostanza attenuante ad effetto speciale, oltre che condizione necessaria per accedere al patteggiamento (art. 13-bis).

In conclusione, appare evidente come l'autonomia dell'accertamento dell'illecito tributario e dell'illecito penale nelle due diverse sedi giurisdizionali, secondo iter paralleli e regole probatorie differenti, non comporti l'irrelevanza reciproca dei relativi atti ed esiti. Circostanza, questa, per certi versi inevitabile, in quanto il modulo punitivo di cui al D.Lgs. n. 74/2000 ha abbandonato l'archetipo dei cosiddetti reati prodromici, delineando una sostanziale sovrapposizione dell'oggetto della repressione penale e dell'azione accertativa. Conseguentemente, il procedimento di accertamento e le indagini preliminari condividono spesso la medesima base istruttoria e muovono dallo stesso percorso investigativo, salvo operare una diversa valutazione degli elementi di prova raccolti.

Ciò posto, nei sottoparagrafi che seguono saranno approfonditi, in maniera specifica, i termini in cui gli esiti finali del procedimento penale e, quindi, i provvedimenti assunti dal giudice che si esprimono sulla sussistenza o sulla insussistenza della responsabilità penale, possano influire sul processo tributario nonché sul procedimento amministrativo di accertamento e quindi, eventualmente, anche sulla preventiva attività ispettiva strumentale a quest'ultimo.

Saranno inoltre oggetto di disamina le importanti ricadute operative dell'art. 220 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Per l'utilizzo ai fini fiscali dei dati e degli elementi acquisiti nel corso delle indagini di polizia giudiziaria si fa, invece, integrale rinvio al Capitolo 1 della Parte IV del presente Manuale operativo.

b. Gli effetti del giudicato penale sul procedimento di accertamento.

Come già ricordato, nella vigenza della L. n. 516/82, erano espressamente disciplinati gli effetti della sentenza penale definitiva sia sul processo tributario, sia sul procedimento amministrativo di accertamento.

L'art. 12 di detta legge stabiliva infatti, al comma 1, che "...la sentenza irrevocabile di condanna o di proscioglimento pronunciata in seguito a giudizio relativa a reati previsti in materia di imposte sui redditi e di imposta sul valore aggiunto ha autorità di cosa giudicata nel processo tributario per quanto concerne i fatti materiali che sono stati oggetto del giudizio penale" e, al comma 2, che "in base ai fatti di cui al comma precedente, gli uffici delle imposte dirette e gli uffici dell'imposta sul valore aggiunto, se non è scaduto il termine per l'accertamento, procedono ad accertamenti e possono integrare, modificare o revocare gli accertamenti già notificati, nonché irrogare o revocare le pene pecuniarie previste per i fatti stessi dalle disposizioni in materia di imposte sui redditi o sul valore aggiunto".

L'art. 25 del D.Lgs. n. 74/2000 ha espressamente abrogato la norma citata senza stabilire, però, se e in quale misura possa essere attribuita al giudicato penale un'efficacia vincolante per l'Amministrazione Finanziaria. Anche il più recente D.Lgs. n. 158/2015, che ha revisionato la disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi ed IVA, non ha affrontato in alcun modo la questione.

Potrebbe pertanto concludersi, con riferimento agli effetti della sentenza penale sull'accertamento, che l'Amministrazione Finanziaria non sia in alcun modo vincolata alle risultanze definitive del processo penale e, quindi, che queste non influiscano in alcun modo neanche sulla pregressa attività ispettiva.

Va ricordato, in proposito, che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 264 del 23 luglio 1997, peraltro conforme a precedenti decisioni della stessa Consulta, ha assunto una posizione particolare, secondo la quale il dovere di adeguamento dell'Amministrazione Finanziaria al giudicato penale discenderebbe da un principio generale dell'ordinamento, rinvenibile nell'art. 4 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E (cosiddetta "legge abolitrice del contenzioso amministrativo") per il quale "l'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali, in quanto riguarda il caso deciso"; il previgente art. 12, comma 2, della L. n. 516/82 avrebbe pertanto svolto una funzione meramente riproduttiva di questo principio e pertanto la sua abrogazione non avrebbe di fatto prodotto alcun effetto innovativo.

Tuttavia, tale posizione, pur se così autorevolmente espressa, non è stata seguita in maniera uniforme dalla giurisprudenza: in alcune pronunce la Cassazione ha condiviso la posizione della Consulta (Cass. civ., 27 gennaio 2003, n. 1191) mentre in altre se ne è decisamente discostata, ritenendo non sussistenti le condizioni per l'applicazione dell'art. 4 della L. n. 2248/1865, all. E, ai rapporti fra giudicato penale e procedimento tributario (Cass. civ., 18 gennaio 2002, n. 516).

Al fine di disporre di ulteriori indicazioni, occorre quindi fare riferimento alle soluzioni proposte dalla giurisprudenza relativamente al diverso, ma connesso, tema dei rapporti fra lo stesso giudicato penale e il giudizio tributario, di cui si dirà nel successivo paragrafo.

c. Gli effetti del giudicato penale sul processo tributario.

Ad assetto normativo vigente, la giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che nel giudizio tributario nessuna automatica autorità di cosa giudicata può attribuirsi alla sentenza penale irrevocabile, di condanna o di assoluzione, emessa in materia di reati fiscali, ancorché i fatti esaminati siano gli stessi che fondano l'accertamento, dal momento che nel processo tributario vigono i limiti in materia di prova previsti dall'art. 7, comma 4, del D.Lgs. n. 546/92 e trovano ingresso anche presunzioni semplici, di per sé inidonee a supportare una pronuncia penale di condanna (tra le tante, Cass. civ., 27 marzo 2015, n. 6211; Cass. civ., 23 maggio 2012, n. 8129; Cass. civ., 27 settembre 2011, n. 19786; Cass.

civ., 6 ottobre 2010, n. 20740; Cass. civ., 11 giugno 2009, n. 13503; Cass. civ., 21 agosto 2007, n. 17799; Cass. civ., 24 maggio 2005, 10945; Cass. civ., 21 giugno 2002, n. 9109).

Data la reciproca autonomia e indipendenza, può dunque accadere che il processo penale e il processo tributario si concludano con accertamenti contrastanti su un medesimo fatto, o che il giudice penale quantifichi l'imposta evasa (ai fini del superamento delle soglie di punibilità) in misura diversa rispetto al giudice tributario.

L'eventuale divergenza è il naturale precipitato della valutazione di giudici diversi, sulla base di materiale probatorio diverso e, soprattutto, di regole probatorie diverse: basti pensare al meccanismo delle presunzioni legali relative che spostano sul contribuente un onere probatorio che in sede penale è indefettibilmente a carico del Pubblico Ministero o alla possibilità per quest'ultimo di assumere prove di cui non dispone l'Amministrazione Finanziaria o che non sono ammesse nel processo tributario (si pensi, ad esempio, alle rogatorie all'estero o alle testimonianze).

Ciononostante, è indiscutibile il rilievo probatorio del giudicato, potendo la sentenza penale divenuta definitiva essere prodotta come documento nel giudizio tributario ai sensi degli artt. 24 e 32 del D.Lgs. n. 546/92.

Il giudice tributario può quindi, in modo del tutto legittimo, esaminare il contenuto delle prove acquisite nel processo penale e ricostruire il fatto storico in base alle medesime circostanze già esaminate in quella sede, a condizione che ponga in essere un distinto procedimento valutativo degli elementi probatori stessi secondo le regole vigenti in campo tributario.

In particolare, la Suprema Corte ha affermato che, ferma la non vincolatività del giudicato penale, il giudice tributario, "nell'esercizio dei propri autonomi poteri di valutazione della condotta delle parti e del materiale probatorio acquisito agli atti (articolo 116 c.p.c.), è tenuto a verificare la rilevanza, rispetto alla fattispecie tributaria soggetta ad esame, di tutti gli elementi desumibili dall'inchiesta e dalla sentenza penale" (Cass. civ., 3 settembre 2008, n. 22173).

Ancor più radicale è la prospettiva impressa dalla Cassazione con riguardo alla sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p., nel presupposto che, sebbene il codice di rito ne escluda l'efficacia esterna nei giudizi civili o amministrativi, essa costituisce "indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione; detto riconoscimento, pertanto, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall'efficacia del giudicato, ben può essere utilizzato come prova dal giudice tributario nel giudizio di legittimità dell'accertamento" (Cass. civ., 22 dicembre 2014, n. 27196; Cass. civ., 3 dicembre 2010, n. 24587).

Peraltro, la questione della rilevanza della sentenza di patteggiamento nel contenzioso tributario ha perso rilevanza in virtù della previsione contenuta nell'art. 13-*bis*, comma 2, del D.Lgs. n. 74/2000, secondo cui l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative ed interessi, siano stati estinti integralmente.

Il quadro generale che emerge dalle posizioni dianzi richiamate depone quindi per l'assenza di condizionamenti diretti e immediati del giudicato penale rispetto alle decisioni del giudice tributario ma, al contempo, per la sussistenza di un "potere-dovere" dello stesso giudice tributario di prendere comunque in considerazione, in assoluta autonomia e nel rispetto delle proprie regole processuali, gli elementi risultanti dalla sentenza penale, nonché la valutazione che degli stessi è stata operata dal giudice penale, dando piena contezza del percorso argomentativo seguito in sede di motivazione.

d. Considerazioni conclusive.

Le conclusioni riportate in chiusura del precedente paragrafo permettono di disporre di qualche ulteriore elemento per orientare il tema dei riflessi del giudicato penale sull'accertamento tributario e, quindi, eventualmente, sull'attività ispettiva a questo precedente.

In proposito, si è dell'avviso che occorra distinguere:

- le situazioni in cui la decisione penale si esprima in maniera diretta e perentoria circa la posizione giuridica soggettiva considerata o da considerare nell'azione di accertamento, sulla base di esclusive risultanze istruttorie dirette di carattere documentale;

In tali circostanze appare difficile non riconoscere un vincolo di adeguamento da parte dell'Amministrazione; ove situazioni del genere emergano nell'attività ispettiva, non si potrà pertanto che richiamare - anche mediante allegazione, ove nulla osti in tal senso - la decisione del giudice penale, formulando le conclusioni in maniera coerente con i contenuti della stessa;

- i casi in cui la sentenza penale definitiva:
 - non si esprima in maniera diretta sulla posizione giuridica considerata o da considerare nell'azione di accertamento, anche se riguardi posizioni giuridiche a questa connesse;
 - pur esprimendosi su detta posizione, si fondi sull'esame e sulla valutazione di risultanze probatorie in tutto o in parte di carattere indiziario.

In queste eventualità, pur non ravvisandosi alcun diretto vincolo, tanto in sede di accertamento quanto nella precedente attività ispettiva, occorre comunque prendere in considerazione i contenuti della sentenza stessa, valutarli secondo le specifiche regole proprie dell'accertamento tributario, soprattutto in punto di metodi di determinazione della base imponibile, e motivare adeguatamente le conseguenti determinazioni.

2. L'emersione di indizi di reato nel corso delle attività ispettive: l'art. 220 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Il transito di elementi probatori di rilevanza tributaria dalle indagini e/o dal procedimento penale all'attività ispettiva fiscale o al successivo procedimento di accertamento, secondo i principi generali e le disposizioni di dettaglio che saranno esaminati al Capitolo 1 della Parte IV del presente Manuale operativo, avviene sostanzialmente senza particolari vincoli o formalismi, se non quelli, fondamentali, connessi al rispetto della segretezza delle indagini in corso che può essere superato solamente da un formale nulla osta rilasciato dall'Autorità Giudiziaria competente.

Parimenti, non sono ravvisabili rigidità nelle concrete modalità di utilizzo di detti elementi probatori da parte degli Organi addetti all'attività ispettiva fiscale e all'azione di accertamento, i quali possono, quale regola generale, autonomamente valutarli ed attribuire agli stessi la valenza probatoria o indiziaria ritenuta confacente alla tipologia del contribuente interessato e alle caratteristiche e condizioni di esercizio dell'attività da questo svolta, secondo le norme in tema di accertamento.

Profondamente diverso è il transito di elementi probatori dall'attività ispettiva fiscale o da quella successiva di accertamento al procedimento penale, in ordine a situazioni in cui emergano profili di responsabilità di natura criminale.

Infatti, l'individuazione, nel corso dell'attività di verifica fiscale, di elementi che possano indicare l'esistenza di un fatto costituente reato determina l'obbligo di rispettare il disposto di cui all'art. 220 delle disposizioni di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, a mente del quale "quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergano indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di

prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale, sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice”.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (tra le più recenti, Cass. pen., 14 giugno 2016, n. 38858), l'obbligo di provvedere a norma del menzionato art. 220 disp. att. c.p.p. presuppone:

- che sia in corso un'attività di vigilanza o ispettiva specificamente prevista da disposizioni normative, categoria entro la quale si inscrivono anche i controlli e le verifiche fiscali;
- l'emersione di “indizi di reato” nel corso dell'attività medesima, non essendo necessario che ricorra una prova indiretta ai sensi dell'art. 192 c.p.p., quanto, piuttosto, la sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e, nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata.

Si ritiene che detta condizione si realizzi in presenza, non già di “meri” sospetti, bensì di concreti indizi di responsabilità penale, i quali, relativamente ai reati per i quali è prevista una soglia di punibilità, consentano di rilevare, anche in maniera approssimativa, la misura dell'imposta evasa nell'accezione penalmente rilevante. Il che significa che per rendere operante l'art. 220 disp. att. c.p.p. non occorre che sia stata già raggiunta la prova del superamento della soglia di punibilità, ma è sufficiente che vi sia una concreta probabilità che la soglia possa essere superata (Cass. pen., 3 febbraio 2015, n. 4919).

Ove le richiamate condizioni si verificano, è necessario che, a pena di inutilizzabilità, vengano osservate le disposizioni del codice di rito, ma soltanto per il compimento degli atti necessari all'assicurazione delle fonti di prova ed alla raccolta di quant'altro necessario per l'applicazione della legge penale. Pertanto, ogni qual volta non si debba fare luogo all'espletamento di atti garantiti, non è necessario osservare le norme del codice di rito.

Al fine di stabilire quando tale condizione sussista, la giurisprudenza di legittimità rinvia:

- all'art. 114 disp. att. c.p.p., secondo cui “nel procedere al compimento degli atti indicati nell'art. 356 (c.p.p.), la polizia giudiziaria avverte la persona sottoposta alle indagini, se presente, che ha facoltà di farsi assistere dal difensore di fiducia”.

La disposizione da ultimo richiamata impone di dare avviso del diritto all'assistenza del difensore solo ed esclusivamente nel caso in cui si proceda al compimento di perquisizioni (352 c.p.p.), accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone e sequestro probatorio (354 c.p.p.), oltre che all'immediata apertura del plico autorizzata dal pubblico ministero (art. 353, comma 2, c.p.p.);

- agli artt. 64 e 350 c.p.p. nel caso in cui si proceda all'assunzione di informazioni da persona nei cui confronti siano emersi indizi di reato.

Ne consegue che la verbalizzazione delle attività ispettive fiscali che non si risolvano nell'acquisizione di evidenze di prova nelle forme indicate dalle citate disposizioni del codice di procedura penale deve essere effettuata, anche successivamente all'emersione di indizi di reato, nel rispetto delle disposizioni che disciplinano l'esercizio delle potestà ispettive di carattere amministrativo.

Per converso, laddove emergano indizi di responsabilità penale in pendenza di un controllo o di una verifica, nel caso in cui si renda necessario il compimento delle medesime attività di acquisizione probatoria, sarà necessario provvedervi secondo le modalità previste nel codice di rito, a pena di inutilizzabilità dei documenti/atti acquisiti nel procedimento penale.

Giova a questo riguardo ricordare che, per consolidata giurisprudenza, i verbali delle attività ispettive redatti dal personale della Guardia di Finanza o dai funzionari degli Uffici Finanziari sono qualificabili come documenti extraprocessuali ricognitivi di natura amministrativa e, in quanto tali, sono acquisibili ed utilizzabili ai fini probatori, nel processo penale, ai sensi dell'art. 234 c.p.p.

Tuttavia, sono processualmente inutilizzabili i verbali redatti successivamente all'insorgere degli indizi di reato, qualora non siano state rispettate le disposizioni del codice di procedura penale, così come è privo di rilevanza di prova, ai sensi dell'art. 234 c.p.p., il processo verbale di constatazione nella parte in cui recepisce i contenuti di atti di acquisizione probatoria effettuati senza l'osservanza delle disposizioni del codice di rito (Cass. pen., 30 gennaio 2015, n. 7930).

Quanto detto implica che, con riferimento allo specifico fatto per il quale sono stati individuati gli indizi di reato e, a maggior ragione, per quello che ha costituito oggetto di una comunicazione di notizia di reato, gli ulteriori accertamenti eventualmente necessari non possono essere ulteriormente sviluppati sul piano amministrativo e, quindi, nell'ambito della attività ispettiva fiscale.

Pertanto, soprattutto nelle ipotesi di operazioni congiunte con altri Enti e Istituzioni, i cui appartenenti risultino sprovvisti della qualifica di polizia giudiziaria, dopo l'emersione degli indizi di reato, l'individuazione delle responsabilità penali, l'accertamento di eventuali vincoli di natura associativa e il compimento di ogni attività prodromica all'adozione di idonee misure cautelari, personali e/o reali, devono essere sviluppati dai militari del Corpo secondo le disposizioni del codice di rito.

E' importante tener presente, a tale riguardo, che l'Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento, con la circolare n. 51554 in data 31 marzo 2011, diramata con foglio n. 152727 in data 23 maggio 2011, ha rappresentato alle proprie strutture periferiche che:

- nelle possibili interlocuzioni con il Pubblico Ministero “gli Uffici devono fare presente che il personale dell'Agenzia è sprovvisto della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria”, permettendo al magistrato di valutare l'opportunità di disporre l'intervento della Guardia di Finanza allo scopo di garantire che, ai sensi del menzionato art. 220 disp. att. c.p.p., gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale vengano compiuti con l'osservanza delle disposizioni previste dal codice di procedura penale;
- in caso di individuazione di condotte fraudolente articolate e complesse, ove non sussistano ancora gli estremi per la comunicazione della notizia di reato, “va sempre valutata l'opportunità di un coordinamento preventivo con la Guardia di Finanza, in quanto organismo specificamente competente all'esecuzione delle indagini in materia di illeciti fiscali”.

Questo non significa evidentemente che l'attività ispettiva di natura fiscale che ha dato luogo all'emersione degli indizi di reato deve necessariamente arrestarsi, ben potendo la stessa proseguire sulla base delle disposizioni normative e procedurali di carattere fiscale, con riguardo a fatti e situazioni di natura diversa rispetto a quelli aventi rilevanza penale.

Del resto, l'attività di verifica o controllo fiscale ha generalmente un campo d'azione notevolmente più ampio rispetto a quello delimitato dalle fattispecie di rilevanza penale eventualmente individuate nel corso della stessa e non è profilabile alcuna limitazione all'esercizio dei poteri, di natura amministrativa, previsti dalle disposizioni fiscali, solo perché gli stessi abbiano portato ad azionare un procedimento di diversa natura che, ovviamente, seguirà autonomamente il proprio corso, secondo le specifiche regole che lo disciplinano.

3. Gli atti di rilevanza penale da compilare.

Come dianzi accennato, qualora in sede ispettiva sussista la necessità di eseguire ulteriori approfondimenti in ordine agli indizi di reato rilevati e, di conseguenza, si debba procedere secondo il disposto dell'art. 220 delle disp. att. c.p.p., l'attività dovrà essere svolta con modalità proprie del procedimento penale, nonché documentata mediante redazione di appositi atti, come prescritto dall'art. 357 c.p.p..

Il primo comma della norma da ultimo citata prevede l'obbligo per la polizia giudiziaria di annotare, con le modalità ritenute idonee ai fini delle indagini, peraltro anche in modo

sommario, tutte le attività svolte, ivi comprese quelle dirette all'individuazione delle fonti di prova.

Ai sensi di tale disposizione, gli operanti devono procedere, con annotazioni di polizia giudiziaria, in forma libera, alla documentazione di ogni fatto ritenuto utile ai fini dell'indagine, per il quale non sia prevista la redazione di uno specifico verbale, come indicato nel successivo comma 2.

Quest'ultima norma contiene un'elencazione degli atti che devono necessariamente essere documentati mediante verbale da parte della polizia giudiziaria; in tale contesto, gli incaricati all'esecuzione dell'attività di verifica, dal momento in cui devono procedere secondo le disposizioni del codice di rito per l'emersione del fatto-reato, ancorché a livello indiziario, devono valutare, di volta in volta, quali attività eseguire e, quindi, documentare, in relazione alla finalità primaria che investe la loro funzione, ossia l'assicurazione delle fonti di prova, prevista dal combinato disposto degli artt. 55 e 348 c.p.p..

Ogni decisione deve, pertanto, essere assunta avendo riguardo al caso concreto e, più in generale, alle esigenze operative, ponendo in essere una o più delle attività che il codice di rito prevede espressamente, onde consentire la ricostruzione in modo completo e dettagliato dei fatti penalmente rilevanti, i quali poi devono essere analiticamente rappresentati alla competente Autorità Giudiziaria nell'apposita comunicazione prevista dall'art. 347 c.p.p..

Si elencano, di seguito, gli atti e le attività che i verbalizzanti possono porre in essere per le descritte finalità:

- identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, nonché delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti (art. 349 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. e); quando si procede a tale atto, la persona deve essere invitata a dichiarare o a eleggere domicilio per le notificazioni a norma dell'art. 161 c.p.p., osservando le disposizioni dell'art. 66 c.p.p.;
- assunzione di sommarie informazioni dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini (art. 350 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. b).

La norma, prima dello svolgimento dell'atto, prevede l'obbligo di invitare l'indagato a nominare un difensore di fiducia; in difetto di tale nomina, provvede l'ufficiale di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 97, comma 3, c.p.p.

Quest'ultima disposizione prevede la nomina del difensore d'ufficio all'uopo comunicato dai consigli dell'ordine forense, secondo specifici elenchi dai medesimi predisposti; il difensore designato dovrà essere avvisato per il compimento dell'atto, in quanto, per espressa previsione del comma 3 dell'art. 350 c.p.p., la presenza del difensore è obbligatoria.

Ai sensi del comma 5 del medesimo art. 350, gli ufficiali di polizia giudiziaria, sul luogo e nell'immediatezza del fatto, possono assumere dall'indagato informazioni anche senza la presenza del difensore; per espressa previsione normativa, trattasi di notizie ed informazioni che possono essere utilizzate sono ai fini dell'immediata prosecuzione delle indagini e di cui è vietata ogni documentazione.

Un'ultima disposizione d'interesse va individuata nel comma 7 della norma in esame, che consente di ricevere dichiarazioni spontanee dall'indagato, con l'avvertenza che di esse non è consentito l'utilizzo nel dibattimento (salvo per le contestazioni che il pubblico ministero può effettuare in sede di esame delle parti, a norma dell'art. 503, comma 3 c.p.p.); tali dichiarazioni, anch'esse verbalizzate ex art. 357, comma 2, lett. b) c.p.p., possono essere ricevute anche da agenti di p.g.;

- assunzione di sommarie informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini (art. 351 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. c); in merito, si evidenzia che la persona, convocata per l'esecuzione dell'atto, ha l'obbligo di presentarsi e di rispondere secondo verità alle domande che le sono poste, ma non può

essere obbligata a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità penale.

Vanno, inoltre, tenuti ben presenti i limiti all'obbligo di deporre, prescritti dai seguenti articoli del codice di rito, applicabili per effetto dei richiami di cui al combinato disposto degli artt. 351, comma 1 e 362, terzo periodo: 199 (facoltà di astensione dei prossimi congiunti); 200 (segreto professionale); 201 (segreto d'ufficio); 202 (segreto di Stato); 203 (informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza).

Vanno, altresì, osservate le specifiche disposizioni dettate in tema di informazioni acquisite da persona imputata in un procedimento connesso, o imputata di un reato collegato a quello per cui si procede, dettate dagli artt. 351, comma 1 bis, 197 e 197-*bis* c.p.p.;

- perquisizione (art. 352 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. d); la norma prevede, nella flagranza di reato, la perquisizione personale o locale da parte di ufficiali di polizia giudiziaria quando abbiano fondato motivo di ritenere che sulla persona o nei luoghi si trovino cose o tracce pertinenti al reato.

Va precisato che il relativo verbale, per effetto del comma 4 dello stesso art. 352, è soggetto a convalida da parte del pubblico ministero e, a tal fine, deve essere inoltrato a quest'ultimo senza ritardo e, comunque, non oltre 48 ore dall'esecuzione;

- acquisizione di plichi o di corrispondenza (art. 353 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. e); la norma prevede, qualora vi sia necessità di acquisire plichi sigillati o altrimenti chiusi, che l'ufficiale di polizia giudiziaria li trasmetta al pubblico ministero per l'eventuale sequestro.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 353, lo stesso ufficiale di polizia giudiziaria, se ha fondato motivo di ritenere che i plichi contengano notizie utili alla ricerca e all'assicurazione delle fonti di prova, che potrebbero andare disperse a causa del ritardo, informa, col mezzo più rapido, il pubblico ministero il quale può autorizzare l'immediata apertura;

- accertamento sullo stato delle cose (art. 354, comma 2 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. e); la norma consente agli ufficiali di polizia giudiziaria, nel caso di pericolo che le cose o le tracce pertinenti al reato si alterino o si disperdano o, comunque, si modifichino, di compiere i necessari accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose.

Va, peraltro, evidenziato che, prima dell'esecuzione di tale atto, l'indagato deve essere avvisato della facoltà di farsi assistere dal proprio difensore; per tale circostanza, ai sensi dell'art. 347, comma 2-*bis* c.p.p., la comunicazione della notizia di reato deve essere trasmessa al più tardi entro 48 ore dal compimento dell'atto;

- sequestro (art. 354, comma 2 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. e); la norma consente agli ufficiali di polizia giudiziaria, nel caso di pericolo che le cose o le tracce pertinenti al reato si alterino o si disperdano o, comunque, si modifichino, di sequestrare il corpo del reato e le cose ad esso pertinenti.

Va precisato che tale atto, pur presentando gli stessi presupposti previsti per quello di cui al precedente alinea, deve essere considerato come estrema *ratio* e, in quanto tale, va adottato qualora non sia possibile in altro modo conservare le tracce e le cose pertinenti al reato; in caso di documentazione contabile, ad esempio, gli operanti potranno valutare, in relazione alle concrete circostanze, se procedere al sequestro, ovvero acquisire copia fotostatica conforme all'originale da allegare al verbale di cui al precedente alinea.

Ai sensi dell'art. 355 c.p.p., il relativo verbale, che deve riportare le motivazioni del provvedimento, deve essere consegnato in copia alla persona cui le cose sono state sequestrate e va trasmesso senza ritardo, e comunque entro 48 ore, al pubblico ministero del luogo ove il sequestro è stato eseguito, per la successiva convalida;

- atti descrittivi di fatti e situazioni (art. 55 e 348 c.p.p.), con verbale redatto ai sensi dell'art. 357, comma 2, lett. f); la norma compendia attività definibili di carattere residuale rispetto a quelle tipiche espressamente richiamate in precedenza, che comunque, in quanto idonee a ricostruire un fatto penalmente rilevante, anche nelle fasi indiziarie e in situazioni di progressiva cognizione, devono trovare menzione in apposito verbale.

Peraltro, considerata la complessità di elementi che caratterizza le fattispecie criminose di cui al D.Lgs. n. 74/2000, il verbale in argomento, attesa la sua connaturata versatilità, appare verosimilmente quello più adeguato a descrivere compiutamente, in sede ispettiva, tutti gli accertamenti tecnici, documentali e contabili, nonché i riscontri diretti ed indiretti svolti "a monte" delle conclusioni prospettate al magistrato nella comunicazione della notizia di reato.

Occorre, peraltro, segnalare come il ricorso a tale tipologia di verbale vada effettuato anche nel caso in cui, pur riscontrando gli operanti fatti penalmente rilevanti già delineati negli elementi essenziali, non sussistano le circostanze di pericolo delineate all'art. 354, comma 2.

A fattor comune per tutti i verbali da redigere per la documentazione delle attività di polizia giudiziaria d'iniziativa, va richiamato il combinato disposto degli artt. 347, comma 3, e 373 c.p.p., in relazione al quale gli atti vanno documentati nel corso del loro compimento, salvo il ricorrere di insuperabili circostanze che andranno debitamente motivate.

Ancora, in relazione alle verbalizzazioni in argomento, va precisato che, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 357 c.p.p., la documentazione dell'attività svolta deve essere posta a disposizione del pubblico ministero, al quale dovranno essere fatti pervenire anche i corpi del reato e le cose ad esso pertinenti.

Infine, va tenuta presente la disciplina generale concernente la redazione dei verbali in argomento, contenuta nel titolo III del libro II del c.p.p. (artt. 134 e seguenti), richiamato dal combinato disposto degli artt. 357, comma 3 e 373 c.p.p., in base alla quale ogni verbale deve obbligatoriamente contenere:

- la menzione del luogo, del giorno, del mese e dell'anno, nonché, quando occorre, dell'ora in cui è iniziato e chiuso;
- le generalità delle persone intervenute;
- l'indicazione delle cause, se conosciute, dell'assenza di quanti sarebbero dovuti intervenire;
- la descrizione delle operazioni compiute e di quanto constatato o comunque avvenuto alla presenza dei verbalizzanti;
- le dichiarazioni ricevute dagli intervenuti, con l'indicazione se le stesse siano state fornite spontaneamente o su domanda (in tal caso va riprodotta anche la domanda) e se siano state rilasciate previa consultazione di note o memorie scritte.

Il verbale, previa lettura, deve recare la sottoscrizione di tutti gli intervenuti; se alcuno, tra costoro, non vuole o non è in grado di firmare, ne è fatta menzione con l'indicazione del motivo.

Quando le disposizioni del codice di rito non prevedano la consegna di copia del verbale alla parte (indagata o meno), il verbale va redatto in duplice esemplare, uno dei quali da allegare alla comunicazione della notizia di reato, mentre l'altro va trattenuto agli atti del reparto operante.

CAPITOLO 6

LA TUTELA DEL CONTRIBUENTE

1. Lo Statuto dei diritti del contribuente: rinvio.

Nei Capitoli precedenti della presente Parte III, sono state descritte le diverse fasi in cui si articola l'attività di verifica fiscale e delineati, per ciascuna di esse, i poteri ispettivi attribuiti ai militari del Corpo, nonché le garanzie e i diritti esercitabili dal contribuente, in occasione delle attività di verifica e controllo fiscale, ai sensi dall'art. 12 della Legge 27 luglio 2000, n. 212, recante le disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente.

Nel presente Capitolo, dopo un breve richiamo ai principi generali introdotti dal predetto Statuto, volti a disciplinare la produzione legislativa in materia fiscale e a improntare il rapporto Fisco-contribuente secondo canoni di trasparenza e buona fede, verranno illustrate le funzioni del Garante del contribuente ed esaminate le forme di tutela previste dalla normativa in materia di privacy e di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli fiscali. Da ultimo, verranno delineate le regole di condotta che devono essere osservate dai militari del Corpo durante le operazioni ispettive, nel rispetto dei richiamati principi di buona fede, collaborazione e trasparenza.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della Legge n. 212/2000, le norme previste dallo Statuto dei diritti del contribuente, quale espressione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario, suscettibili di essere modificate o derogate solo in modo espresso e mai da leggi speciali.

La giurisprudenza di legittimità, pur avendo più volte ribadito la rilevanza delle disposizioni contenute nella Legge n. 212/2000, per orientamento consolidato, ha stabilito che le norme contenute nello Statuto, nell'ambito delle gerarchie delle fonti, sono da inquadrare come legge ordinaria.

Al riguardo, la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 41 del 27 febbraio 2008 e con la sentenza n. 58 del 27 febbraio 2009, ha escluso che lo Statuto abbia un valore superiore a quello di una legge ordinaria; pertanto, non rivestendo rango di legge costituzionale, le norme ivi contenute possono essere oggetto di abrogazione, anche implicita ad opera di leggi successive di pari livello.

Tuttavia, come precisato dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 7080 del 14 aprile 2004, i principi statutari, costituendo la codificazione, nella materia tributaria, di norme costituzionali già "immanenti" nell'ordinamento, devono ritenersi quali canoni ermeneutici vincolanti per l'interpretazione delle norme tributarie.

Il sistema di tutela del contribuente approntato dallo Statuto, come dianzi accennato, è volto sia a porre dei limiti alla potestà legislativa in materia tributaria, sia a introdurre una serie di obblighi per l'Amministrazione finanziaria e di corrispondenti diritti per il contribuente, nel rispetto dei principi di collaborazione, buona fede e trasparenza.

Tra i fondamentali principi introdotti dallo Statuto che incidono sulla produzione normativa tributaria, si richiamano le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 2, secondo cui le norme interpretative in materia fiscale possono essere adottate solo in casi eccezionali e con legge ordinaria.

L'art. 2 reca previsioni volte a garantire la chiarezza e la trasparenza delle norme fiscali, in particolare, viene sancito che le leggi e gli atti aventi forza di legge, contenenti disposizioni tributarie, devono menzionarne l'oggetto nel titolo e che la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve indicare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute.

In senso contrario, è stabilito che le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere fiscale, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima.

Analogamente alle norme in materia penale, anche per le leggi tributarie viene sancito, ai sensi dell'art. 3, il divieto di retroattività, secondo cui, salvo deroghe espresse, l'efficacia delle disposizioni fiscali deve decorrere successivamente alla loro approvazione e pubblicazione.

Con l'art. 4 viene altresì disposto il divieto per il legislatore fiscale di utilizzare la decretazione d'urgenza per istituire nuovi tributi o estendere quelli esistenti ad altre categorie di soggetti.

Le norme contenute negli articoli dal 5 al 12 sono volte, invece, a tutelare la posizione del contribuente nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, mediante la previsione di disposizioni volte a regolamentare, secondo i menzionati criteri di trasparenza, collaborazione e buona fede, il rapporto impositivo e le procedure di applicazione dei tributi.

In particolare, ai sensi dell'art. 5, allo scopo di assicurare al contribuente un'adeguata informazione in materia fiscale, l'Amministrazione finanziaria è tenuta ad assumere le idonee iniziative volte a consentire la completa e agevole conoscenza delle disposizioni tributarie, anche mediante il ricorso ai mezzi gratuiti di informazione elettronica.

Con l'art. 6 viene sancito che deve essere garantita al contribuente l'effettiva conoscenza degli atti a lui destinati. A tal fine, gli Uffici provvedono a informarlo di ogni fatto o circostanza dai quali possa derivare l'irrogazione di una sanzione o il mancato riconoscimento di un credito, richiedendogli, in tale ultimo caso, di integrare o correggere gli atti prodotti.

In ogni caso, non potranno essere chiesti al contribuente documenti e informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria o nella disponibilità di altre pubbliche amministrazioni indicate da quest'ultimo.

L'art. 7 prevede, inoltre, che gli atti dell'Amministrazione finanziaria devono essere motivati, secondo quanto prescritto a livello generale per tutti i provvedimenti amministrativi dall'art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l'adozione.

In particolare, ai sensi del secondo comma del citato art. 7, gli atti emanati dall'Amministrazione finanziaria e dai concessionari della riscossione devono indicare:

- l'Ufficio competente presso il quale è possibile ottenere informazioni;
- il responsabile del procedimento;
- l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali promuovere un riesame dell'atto in sede di autotutela;
- le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa presso cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili.

L'art. 8 contiene disposizioni volte a tutelare l'integrità patrimoniale del contribuente, finalizzate a garantire che il soggetto passivo non subisca pregiudizi di natura economica ulteriori rispetto a quelli strettamente necessari ai fini della corretta applicazione della disciplina fiscale.

In tale prospettiva, viene riconosciuta la possibilità, per tutti i comparti impositivi, di estinguere l'obbligazione tributaria facendo ricorso all'istituto della compensazione, di cui all'art. 1244 del codice civile.

Lo Statuto, inoltre, prevede che il debito d'imposta possa essere oggetto di accollo, senza consentire tuttavia la liberazione del contribuente originario, e introduce specifiche tutele sia in tema di prescrizione delle disposizioni tributarie, prevedendone la non estensibilità oltre i limiti previsti dal codice civile, sia di conservazione degli atti e dei documenti ai fini tributari, individuando al riguardo il limite massimo temporale di dieci anni.

Con l'art. 9, lo Statuto attribuisce al Ministro dell'Economia e delle Finanze la facoltà di rimettere nei termini i contribuenti che, per cause di forza maggiore, siano stati impossibilitati a ottemperare agli obblighi tributari entro le scadenze previste, nonché di sospendere o differire i predetti termini al ricorrere di eventi eccezionali e imprevedibili.

Di fondamentale importanza è il principio sancito dall'art. 10, 1° comma, dello Statuto, secondo cui i rapporti tra Fisco e contribuente devono essere improntati al principio della collaborazione e della buona fede.

Quale corollario del suddetto principio viene, altresì, disposto che:

- non possono essere irrogate sanzioni, né richiesti interessi di mora al contribuente che si sia attenuto alle indicazioni dell'Amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell'Amministrazione stessa;
- le sanzioni non sono comunque irrogate quando la violazione dipende da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria o quando si traduce in una mera violazione formale senza alcun debito di imposta.

Con il D.Lgs. 5 agosto 2015, n. 128, recante "Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23", è stato inserito nello Statuto l'art. 10-*bis*, rubricato "Disciplina dell'abuso del diritto o elusione fiscale", col quale, unificando i concetti di "elusione" e "abuso del diritto", è stata introdotta una norma generale antiabuso stabilendo, altresì, che le operazioni abusive non configurano condotte penalmente rilevanti, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative. L'argomento sarà oggetto di approfondito esame nel Capitolo 9 della Parte V.

All'art. 11, infine, viene disciplinato l'istituto dell'interpello, in merito al quale, per gli aspetti di maggior dettaglio si fa rinvio a quanto già illustrato nel Capitolo 7 della Parte I.

2. L'interessamento del Garante del contribuente.

a. Le funzioni del Garante del contribuente.

Il Garante del contribuente è un organo monocratico istituito ai sensi dell'art. 13 della Legge n. 212/2000, operante in piena autonomia, presso ogni Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate e presso le Direzioni Provinciali di Trento e Bolzano della medesima Agenzia.

Tale Organo ha il compito di vigilare sul rispetto, da parte dell'Amministrazione Finanziaria, dei diritti e delle garanzie previste dall'ordinamento tributario a tutela dei contribuenti, svolgendo, a tal fine, anche funzioni propulsive nei confronti degli Uffici finanziari.

Il Garante è scelto e nominato dal Presidente della Commissione tributaria regionale o sua sezione distaccata (nella cui circoscrizione è compresa la Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate di riferimento), tra gli appartenenti alle seguenti categorie:

- magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, sia a riposo sia in attività di servizio;
- avvocati, dottori commercialisti e ragionieri, pensionati, scelti, per ciascuna Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza.

Allo scopo di tutelare i contribuenti da atti e comportamenti dell'Amministrazione finanziaria che siano lesivi dei diritti ad essi riconosciuti, il Garante può rivolgere richieste di documenti o chiarimenti agli Uffici competenti che sono tenuti a fornire risposta entro trenta giorni.

Tale attività istruttoria può prendere avvio anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e Amministrazione finanziaria.

Al termine dei propri approfondimenti, il Garante ne comunica l'esito alla Direzione Regionale o Compartimentale o al Comando Regionale della Guardia di Finanza competente, nonché agli organi di controllo, informando l'autore della segnalazione e promuovendo, se ne ricorrono i presupposti, le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente.

Al riguardo, si evidenzia che il Garante, pur non avendo il potere di annullare o revocare gli atti dell'Amministrazione finanziaria, né di sostituirsi ad essa, è legittimato a intervenire presso l'Ufficio affinché, in presenza delle condizioni stabilite dalla legge, venga adottato il relativo provvedimento di autotutela.

Tale intervento ha il valore di una istanza qualificata, dalla quale discende l'obbligo per gli Uffici finanziari di procedere al riesame dell'atto in precedenza adottato.

Il Garante, inoltre, può rivolgere raccomandazioni ai dirigenti degli Uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi e accedere presso le loro sedi per controllare la funzionalità dei servizi di informazione e assistenza, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico.

Analogamente, può richiamare i citati Uffici al rispetto dei diritti di informazione del contribuente e dei diritti che gli sono riconosciuti in occasione di verifiche fiscali, previsti rispettivamente dagli artt. 5 e 12 della stessa Legge n. 212/2000, nonché dei termini previsti per il rimborso d'imposta.

Tra le funzioni assegnate al Garante rientra anche l'individuazione dei casi di particolare rilevanza, in cui le disposizioni in vigore o i comportamenti adottati dall'Amministrazione finanziaria siano in grado di arrecare un pregiudizio ai contribuenti o di determinare conseguenze negative nei loro rapporti con l'Amministrazione.

Tali condotte possono essere oggetto di segnalazione da parte del Garante al Direttore Regionale o Compartimentale o al Comandante Regionale della Guardia di Finanza competente e all'Ufficio centrale per l'informazione del contribuente, al fine di un eventuale avvio del procedimento disciplinare.

Il Garante, inoltre, prospetta al Ministro dell'Economia e delle Finanze i casi in cui, ai sensi dell'art. 9 della medesima Legge n. 212/2000, possono essere esercitati i poteri di rimessione in termini dei contribuenti colpiti da eventi di forza maggiore, o di sospensione o differimento degli adempimenti tributari per circostanze eccezionali e imprevedibili.

Il Garante, infine, ogni sei mesi, presenta una relazione dell'attività svolta al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Direttore Regionale delle Entrate, al Direttore Compartimentale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, al Comandante Regionale della Guardia di Finanza e fornisce annualmente al Governo dati e notizie sullo stato dei rapporti tra Fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

Per quanto attiene alla competenza territoriale del singolo Garante, occorre rilevare che la sua istituzione, per effetto del richiamato art. 13 della Legge n. 212/2000, presso le Direzioni Regionali o Provinciali dell'Agenzia delle Entrate, lungi dal comportare una dipendenza funzionale di tale organo da qualunque articolazione dell'Amministrazione finanziaria (relazione totalmente esclusa dall'espressione "*operante in piena autonomia*"), consente di individuare l'ambito di competenza del Garante nel medesimo territorio in cui operano le Direzioni Regionali o Provinciali di riferimento.

Maggiori dubbi, invece, sono sorti in relazione alla competenza per materia del Garante del contribuente in quanto, secondo alcune linee interpretative, quest'ultima sarebbe limitata ai soli tributi erariali e, quindi, ai soli atti, prassi e comportamenti posti in essere dall'Amministrazione finanziaria statale, con esclusione dei tributi locali e degli atti emanati dagli Enti locali in materia di tributi.

Tale orientamento, tuttavia, risulta superato dalla tesi, ormai maggioritaria, secondo cui la competenza per materia del Garante sia da ritenere estesa anche ai tributi locali, in ragione di un'interpretazione sistematica delle norme statutarie che non consente lacune nella tutela amministrativa dei contribuenti, né ingiustificate discriminazioni fondate sulla circostanza che l'ente gestore o beneficiario del tributo sia lo Stato o un altro Ente impositivo.

b. Le potestà del Garante del contribuente nei riguardi dell'attività ispettiva fiscale.

Il comma 6 dell'art. 12 della Legge n. 212/2000, in tema di diritti del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, stabilisce che "il contribuente, nel caso ritenga che i verificatori stiano procedendo con modalità non conformi a legge, può rivolgersi anche al Garante del contribuente, secondo quanto previsto dall'art. 13".

In forza di tale disposizione, il soggetto sottoposto a verifica e, in termini generali, ad ogni attività ispettiva di carattere fiscale, può, nel corso dello svolgimento delle operazioni, adire il Garante lamentando situazioni di illegittimità nelle procedure adottate dai funzionari precedenti.

Ricevuta la segnalazione del privato, il Garante può procedere secondo le potestà che gli sono attribuite, in via generale, dall'art. 13 della stessa Legge n. 212/2000, potendo di conseguenza, al fine di avviare una propria istruttoria, richiedere chiarimenti o documenti agli Uffici operanti, i quali, come già ricordato, sono tenuti a fornire gli elementi di risposta nel termine di trenta giorni.

L'esito di tale istruttoria è comunicato agli Uffici competenti e portato a conoscenza dell'interessato.

Nell'ambito della predetta comunicazione o con separato atto, il Garante può rivolgere "raccomandazioni" ai Dirigenti degli Uffici finanziari ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi.

Come dianzi accennato, nei casi di particolare rilevanza, ritenuti particolarmente pregiudizievoli per i contribuenti ovvero per i loro rapporti con l'Amministrazione, il Garante può inoltrare apposita segnalazione ai Dirigenti competenti e all'Ufficio centrale per l'informazione del contribuente, anche al fine di un eventuale avvio del procedimento disciplinare nei confronti dei funzionari responsabili e, infine, evidenziare i fatti rilevati in esito alle segnalazioni della specie nell'ambito della relazione semestrale al Ministro e ai Dirigenti degli uffici.

Si precisa, tuttavia, che al Garante è preclusa ogni facoltà di richiedere o sollecitare l'eventuale arresto dell'attività ispettiva in corso o comunque di accertare una eventuale illegittimità dell'attività stessa con effetti giuridici immediati.

Per quanto precede, l'intervento del Garante nel corso delle operazioni ispettive configura un procedimento amministrativo sostanzialmente interno alla stessa Amministrazione.

La facoltà concessa al contribuente di adire il Garante non incide in alcun modo né sulla possibilità che lo stesso soggetto ha di rivolgersi direttamente all'Ufficio cui appartengono i verificatori o ai loro superiori gerarchici – i quali potrebbero ugualmente, in tal modo, decidere di adottare i provvedimenti ritenuti necessari o opportuni – né sulla sua eventuale decisione di adire successivamente il giudice competente, per i medesimi fatti segnalati e a prescindere da quanto rappresentato al Garante.

c. Gli adempimenti dei Reparti in caso di richiesta del Garante del contribuente.

Alla luce delle competenze e prerogative riconosciute dall'art. 13 della Legge n. 212/2000 al Garante del contribuente, i Reparti del Corpo destinatari di richieste di chiarimenti e documenti da parte di tale Organo dovranno:

- appena ricevuta la richiesta, informare la propria linea gerarchica, fino a livello di Comando Regionale, inviando a questa copia della richiesta stessa;
- fornire riscontro al Garante, provvedendo a esporre i chiarimenti e/o a inviare i documenti dallo stesso indicati nella richiesta, entro il tempo massimo di 30 giorni dalla ricezione della stessa, trasmettendo con separata trattazione copia della risposta medesima alla linea gerarchica fino a livello di Comando Regionale.

In relazione all'interessamento dei livelli di comando sovraordinati al Reparto destinatario della richiesta del Garante, da quest'ultimo interessati nei termini dianzi riportati, si rappresenta che:

- il Comando Provinciale dovrà svolgere una funzione di indirizzo, orientamento e controllo anche rispetto ai contenuti della risposta, eventualmente prevedendo che questa sia preventivamente inoltrata al Comando Provinciale stesso, tenendo presente la necessità che sia in ogni caso rispettato il termine massimo di 30 giorni entro il quale la risposta stessa deve pervenire al Garante;
- il Comando Regionale potrà autonomamente esercitare le funzioni ritenute opportune.

Quanto ai contenuti della risposta da fornire al Garante, si evidenzia che:

- i chiarimenti devono essere forniti in maniera completa e argomentata, allo scopo di corrispondere integralmente alle esigenze conoscitive del Garante stesso; tuttavia, non sembrano necessarie esposizioni particolarmente dettagliate, soprattutto se riferite ad aspetti di non diretta e immediata rilevanza per le questioni evidenziate nella richiesta, evitando, secondo le regole generali, di fornire notizie di carattere riservato, specialmente se riferibili all'attività di intelligence. Resta ferma la preclusione a fornire notizie sottoposte a segreto sulle indagini, per essere comunque connesse ad un procedimento penale;
- devono essere forniti, se necessario, tutti i documenti richiesti dal Garante, ovviamente aventi "rilevanza esterna" nell'ambito dell'attività ispettiva, fra cui processi verbali di ogni genere, questionari inviati, ecc., con esclusione di documenti aventi una mera rilevanza interna (ad esempio, schede di programmazione e preparazione, piano di verifica, ecc.) e, a maggior ragione, di quelli rispetto ai quali sussistono esigenze di riservatezza, anche in relazione all'attività di *intelligence*, ovvero che risultino coperti da segreto sulle indagini.

In merito alle situazioni che, in concreto, permettono al soggetto verificato di rivolgersi al Garante e a quest'ultimo di procedere attraverso le potestà previste dalla legge, in primo luogo attraverso la richiesta di chiarimenti e documenti agli Uffici competenti, occorre rilevare che il comma 6 dell'art. 12 della Legge n. 212/2000 fa riferimento a "*modalità non conformi alla legge*" utilizzate dai verificatori nel corso dell'attività ispettiva.

Al riguardo appare ragionevole ritenere che le doglianze rappresentabili al Garante siano da individuare in quegli atti o comportamenti qualificabili come viziati da carenza di potere, in quanto posti in essere al di fuori di qualsiasi norma che li autorizzi o li imponga ovvero svolti sulla base di una norma che astrattamente li permetta, ma con deviazioni tali per cui, di fatto, la condotta assunta dagli operatori finisca per non coincidere con la previsione legale.

Parimenti, possono rappresentare ragione di doglianza al Garante quei comportamenti che si configurano quale espressione di un non corretto uso del potere, per essere i singoli interventi ispettivi non conformi alle sequenze procedurali, alle formalità, ai termini, alle modalità procedurali descritte dalle norme (essenzialmente, gli articoli dei DD.P.R. n. 600/73 e n. 633/72 che disciplinano gli accessi, le ispezioni e le verifiche, nonché le altre disposizioni dello stesso Statuto dei diritti del contribuente).

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 13, comma 6 dello Statuto, inoltre, come illustrato nel precedente paragrafo, deve essere riconosciuta al contribuente sottoposto a verifica fiscale la possibilità di rivolgersi al Garante anche per lamentare circostanze che, sebbene immuni da profili di vera e propria illegittimità, possano essere ritenute sintomatiche di disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli atte a "*incrinare il rapporto di fiducia fra cittadini e amministrazione finanziaria*" ovvero configurare comportamenti che determinino "*un pregiudizio dei contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione*".

Di contro, risultano da escludere dal campo delle segnalazioni idonee a porre il Garante in condizioni di attivare a pieno titolo le proprie potestà nei confronti dell'Amministrazione, i casi in cui le doglianze del segnalante si riferiscano a:

- atti e comportamenti amministrativi che costituiscono espressione di poteri discrezionali esercitabili da parte degli Organi di controllo (a condizione, ovviamente, che siano rispettate le prescrizioni legali a fondamento di questi poteri), fra i quali una posizione di rilievo riveste la facoltà di decidere quale, fra i diversi poteri attribuiti dalla legge, sia quello più idoneo a perseguire gli obiettivi del controllo;
- profili tecnico-sostanziali, attinenti ai fondamenti delle proposte di recupero a tassazione e delle altre irregolarità evidenziate durante e/o in esito all'attività ispettiva, rispetto ai quali l'ordinamento tributario prevede specifici rimedi di tutela.

In ogni caso, anche qualora la richiesta del Garante inoltrata al reparto interessato si riferisca, in tutto o in parte, ad aspetti del genere indicato, ragioni di opportunità generale suggeriscono di esaminare la possibilità di fornire comunque riscontro nei termini ritenuti confacenti alle circostanze del caso concreto, avendo sempre cura di evitare di fornire notizie o documenti rispetto ai quali ricorrano esigenze di riservatezza o, a maggior ragione, coperte da segreto d'ufficio o sulle indagini.

3. La tutela della *privacy*.

a. *Aspetti generali.*

La disciplina in materia di *privacy* è contenuta nel D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, modificato dal D.Lgs. 28 maggio 2012, n. 69, recante il "*Codice in materia di protezione dei dati personali*", anche detto Testo Unico *Privacy* (d'ora in avanti, Codice), con il quale sono state raccolte in un unico provvedimento normativo, in maniera organica, tutte le disposizioni in materia, prima contenute, in modo frammentario, in diversi interventi legislativi.

Le norme del Codice sono state suddivise in tre parti: nella prima, vi sono le disposizioni generali, riguardanti le regole sostanziali, nella seconda, quelle destinate a specifici settori – come la Pubblica Amministrazione, il sistema bancario, finanziario e assicurativo, le reti telematiche e le libere professioni – nella terza, sono contemplate le previsioni riguardanti la tutela dell'interessato e le sanzioni.

Il principio fondamentale e informatore di tutto il Testo Unico è contenuto nell'art. 1, secondo cui "*chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano*". Come evidenziato nella relazione di accompagnamento al provvedimento, tale disposizione introduce nell'ordinamento giuridico italiano il "*diritto alla protezione dei dati personali*", quale diritto fondamentale della persona, autonomo rispetto al più generale diritto alla riservatezza.

Ai sensi dell'art. 2, il Codice è volto a garantire che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati relativi alla persona.

Il trattamento dei dati personali deve essere garantito assicurando un elevato livello di tutela, nel rispetto dei principi di semplificazione, armonizzazione ed efficacia delle modalità previste per il loro esercizio da parte degli interessati.

All'art. 3 viene enunciato il principio di necessità nel trattamento dei dati, in base al quale i sistemi informativi e i programmi informatici devono essere configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi.

Nelle disposizioni generali, all'art. 4, sono riportate le definizioni utilizzate dal legislatore per la disciplina della materia; nello specifico, viene indicato il significato di:

- “trattamento”, riferito a qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuate anche senza l’ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l’organizzazione, la conservazione, la consultazione, l’elaborazione, la modificazione, la selezione, l’estrazione, il raffronto, l’utilizzo, l’interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati personali, anche se non registrati in una banca dati;
- “dato personale”, da intendersi come qualunque informazione relativa a una persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale;
- “dati sensibili”, costituiti dai dati personali idonei a rivelare l’origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l’adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale;
- “dati giudiziari”, idonei a riferire l’esistenza di provvedimenti iscritti nel casellario giudiziario o a rivelare la qualità di imputato o indagato in un procedimento penale;
- “titolare”, vale a dire il soggetto (sia esso persona fisica, giuridica, Pubblica Amministrazione o altro ente, associazione o organismo) a cui compete la decisione in ordine alle finalità e alle modalità di trattamento dei dati personali;
- “responsabile”, quale soggetto preposto dal titolare al trattamento di dati personali;
- “incaricati”, le persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile;
- “interessato”, la persona fisica cui si riferiscono i dati personali.

Il Codice della *privacy*, a mente dell’art. 5, disciplina il trattamento di dati personali, anche detenuti all’estero, effettuato da chiunque sia stabilito nel territorio dello Stato o in un luogo comunque soggetto alla sovranità statale.

Tale normativa si applica anche al trattamento di dati personali effettuato da chiunque, seppur stabilito in un Paese non appartenente all’Unione europea, impieghi per il trattamento strumenti, anche diversi da quelli elettronici, situati nel territorio dello Stato, salvo che essi siano utilizzati solo ai fini di transito nel territorio dell’Unione europea.

Nel caso in cui il trattamento dei dati personali sia effettuato da persone fisiche per fini esclusivamente personali, fatte salve le disposizioni in tema di responsabilità e di sicurezza previste dagli artt. 15 e 31, le norme del Codice risultano applicabili solo se i dati sono destinati a una comunicazione sistematica o alla loro diffusione.

b. I diritti dell’interessato.

I diritti spettanti all’interessato sono previsti nel Titolo II della Parte I della Legge n. 196/2003. In particolare, ai sensi dell’art. 7, la persona fisica a cui si riferiscono i dati personali ha il diritto di:

- ottenere la conferma dell’esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile, potendo altresì richiedere:
 - . l’indicazione di una serie di elementi di dettaglio previsti al comma 2, quali, ad esempio, l’origine dei dati personali, le finalità e le modalità del trattamento o la logica applicata in caso di trattamento effettuato con l’ausilio di strumenti elettronici;
 - . l’aggiornamento, la rettifica e l’integrazione dei dati, nonché la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge;
 - . l’attestazione che le operazioni indicate nell’alinea precedente sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono

stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si riveli impossibile o comporti un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato;

- opporsi:
 - . per motivi legittimi, al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché essi siano pertinenti allo scopo della raccolta;
 - . senza la necessità di motivare l'opposizione quando i dati sono trattati per finalità commerciali o di marketing.

c. *Il trattamento dei dati.*

Il sistema di protezione individuato dal Codice in relazione al trattamento dei dati personali è articolato, secondo quanto previsto nel Titolo III della Parte I della Legge n. 196/2003, su una disciplina comune valevole per tutti i trattamenti (recata dal Capo I) e su regole di dettaglio previste per i soggetti pubblici (Capo II), nonché per i privati e gli enti pubblici economici (Capo III).

Particolare rilevanza, in merito, assume il diritto all'informativa che consiste, ai sensi dell'art. 13, nel diritto per l'interessato o la persona presso la quale sono raccolti i dati personali di essere previamente informato oralmente o per iscritto su una serie di aspetti connessi al loro trattamento, quali le finalità e le modalità dello stesso, la natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati, le conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere, gli estremi identificativi del titolare.

L'informativa, nell'ipotesi in cui i dati personali non siano raccolti presso la persona a cui si riferiscono, è data al medesimo interessato all'atto della registrazione dei dati ovvero, quando è prevista la loro comunicazione, non oltre la prima comunicazione.

Tale disposizione, tuttavia, non trova applicazione qualora:

- l'informativa all'interessato comporti un impiego di mezzi che il Garante per la protezione dei dati personali, previsto dall'art. 153 del Codice, dichiari manifestamente sproporzionati rispetto al diritto tutelato oppure si riveli, a giudizio del medesimo Garante, impossibile;
- i dati personali siano trattati:
 - . in base ad un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria;
 - . ai fini dello svolgimento delle investigazioni difensive o, comunque, per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria.

Alla cessazione del trattamento, ai sensi dell'art. 16, i dati devono essere:

- distrutti;
- ceduti ad altro titolare, purché destinati ad un trattamento in termini compatibili agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti;
- conservati per fini esclusivamente personali e non destinati ad una comunicazione sistematica o alla diffusione;
- conservati o ceduti ad altro titolare, per scopi storici, statistici o scientifici, in conformità alla legge, ai regolamenti, alla normativa comunitaria e ai codici di deontologia e di buona condotta sottoscritti ai sensi dell'art. 12.

d. *Pacchetto di protezione dati dell'Unione europea.*

A seguito dell'iniziativa della Commissione europea, con la presentazione, nel 2012, del cosiddetto "*Pacchetto protezione dati*", contenente le proposte normative per definire un

nuovo quadro comune in materia di tutela dei dati personali per tutti gli Stati membri, l'Unione europea ha emanato:

- il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, con cui, sostituendo la vecchia disciplina contenuta nella Direttiva 95/46, sono state riscritte le regole sul trattamento dei dati personali, sia nel settore privato sia nel settore pubblico.

Il provvedimento sarà applicabile in via diretta in tutti i Paesi dell'Unione europea a partire dal 25 maggio 2018, vale a dire dalla data in cui dovrà essere garantito, da parte degli Stati membri, il perfetto allineamento fra la normativa nazionale in materia di protezione dati e le disposizioni del citato Regolamento;

- la Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Il nuovo "pacchetto protezione dati", in particolare, mira ad adeguare la disciplina sul trattamento dei dati personali rispetto all'evoluzione tecnologica che ha determinato un aumento dei flussi transfrontalieri e, quindi, dei dati scambiati tra attori pubblici e privati, rendendo così necessari un più elevato livello di protezione e la previsione di un trattamento sanzionatorio uniforme in tutti gli Stati membri.

La Direttiva, pubblicata in G.U.U.E. unitamente al Regolamento, in vigore dal 24 maggio 2016, dovrà essere recepita dagli Stati membri entro 2 anni da tale data.

e. Il trattamento dei dati nell'attività di verifica.

Nell'ambito dell'attività di verifica il "trattamento" dei dati personali costituisce un aspetto implicito e coesistente dell'azione ispettiva stessa, atteso che, secondo la regola generale dettata per tutti i soggetti pubblici, viene effettuato per lo svolgimento della istituzionale funzione di controllo.

Ai sensi dell'art. 18, comma 4, i funzionari dell'Amministrazione, per effetto dei poteri istruttori ad essi conferiti dalle norme tributarie, possono accedere a qualsiasi informazione, documentale o d'altra natura, del soggetto controllato, anche senza il suo consenso, nonché chiedere a quest'ultimo o a terzi notizie circa i rapporti intercorsi con altri.

Al ricorrere delle condizioni previste dalle norme fiscali per l'esercizio di tale specifica facoltà ispettiva, non potrà essere invocata la legge sulla *privacy* per sottrarsi al relativo dovere di fornire risposta; infatti, se la regola generale è che i privati possono procedere al trattamento di dati personali solo con il consenso espresso dell'interessato, tale consenso non è necessario quando si tratti di adempiere ad un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria e, quindi, per osservare gli obblighi di riscontro sanciti dalle leggi tributarie, la cui violazione è peraltro sanzionata in via amministrativa.

Tuttavia, durante le operazioni di controllo, ferma restando l'esistenza di una generale autorizzazione a trattare i dati personali del contribuente, i verificatori non possono esimersi dall'osservare le prescrizioni dettate dalla normativa in tema di riservatezza, soprattutto con riferimento all'adozione delle misure minime di sicurezza e ai diritti dell'interessato.

Per quanto riguarda le prime, gli accorgimenti adoperati per garantire la necessaria riservatezza dei dati acquisiti nel corso delle verifiche, già svolte o in corso di esecuzione, sono da ricondurre, almeno in linea di massima, alle generali disposizioni in tema di tenuta del carteggio d'ufficio, gestione e sicurezza di sistemi informatici, accesso ad archivi e schedari.

Con riferimento alle informazioni che devono essere obbligatoriamente rese all'interessato o alla persona presso la quale sono raccolti i dati, esse coincidono con quelle che devono

essere fornite al contribuente verificato all'atto dell'avvio dell'intervento, secondo la specifica disciplina di cui all'art. 12 della Legge n. 212/2000, in ordine alla quale, pertanto, si rimanda alle indicazioni fornite nei precedenti Capitoli della presente Parte III.

Relativamente ai "dati sensibili" – fra i quali rilevano principalmente, in questa sede, quelli riguardanti le condizioni di salute dei privati – il trattamento ad opera di soggetti pubblici è consentito solo in forza di una espressa disposizione di legge che specifichi le tipologie dei dati che possono essere trattati e delle operazioni eseguibili, nonché le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite.

A tale riguardo, l'art. 66 del Codice considera di rilevante interesse pubblico le attività dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia di tributi, in relazione ai contribuenti, ai sostituti e ai responsabili d'imposta, nonché in materia di deduzioni e detrazioni e per l'applicazione delle disposizioni la cui esecuzione è affidata all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Sono parimenti ritenute di rilevante interesse pubblico le attività dirette, in materia di imposte, alla prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi e all'adozione dei provvedimenti previsti da leggi, regolamenti o normative comunitarie nonché al controllo e all'esecuzione forzata dell'esatto adempimento di tali obblighi, all'effettuazione dei rimborsi, alla destinazione di quote d'imposta.

In virtù della suddetta disposizione, pertanto, i verificatori sono pienamente legittimati, fra l'altro, a consultare, raccogliere, elaborare e utilizzare ai fini dell'attività di verifica la documentazione dell'esercente una professione sanitaria riguardante i rapporti intrattenuti con la clientela, anche qualora dalla stessa si rilevino le condizioni di salute degli assistiti, senza che il soggetto controllato possa opporre la natura "sensibile" dei dati ivi contenuti, ferma restando, si intende, ogni forma di responsabilità in caso di uso delle notizie acquisite per finalità diverse da quelle strettamente necessarie per le finalità istituzionali.

Problematiche particolari possono presentarsi nelle situazioni in cui il dato sensibile anziché essere "appreso" dai verificatori – nel qual caso, come detto, il trattamento non necessita di alcun consenso del titolare – debba essere fornito dal soggetto ispezionato per dare riscontro a specifiche istanze degli organi stessi, come nel caso di ricezione di inviti, richieste e questionari inoltrate dall'Amministrazione ai sensi degli artt. 51 del D.P.R. n. 633/72 e 32 del D.P.R. n. 600/73.

In queste circostanze, infatti, può accadere che, ad esempio, il medico debba inviare documentazione o comunque comunicare dati dai quali sia possibile rilevare, oltre a situazioni rilevanti per la ricostruzione della sua posizione fiscale, notizie attinenti alle condizioni sanitarie degli assistiti e, di conseguenza, lo stesso non potrà non tenere in debito conto la circostanza che, pur in presenza di un chiaro obbligo giuridico di rispondere (la cui violazione è sanzionata in via amministrativa), sussiste comunque la necessità di richiedere il consenso dell'assistito, non superabile, come invece avviene per tutti gli altri soggetti privati e per tutte le altre tipologie di dati personali, per l'esistenza, appunto, di un obbligo di legge.

La specifica problematica è già stata, a suo tempo, affrontata dal Garante per la protezione dei dati personali che, con provvedimento del 31 dicembre 1998, nel rispondere ad un quesito relativo alla necessità o meno, per il medico chirurgo, di acquisire il consenso scritto del paziente per comunicare all'Amministrazione finanziaria le prestazioni mediche eseguite nei suoi confronti, ha fornito una risposta positiva.

L'individuazione delle rilevanti finalità di interesse pubblico, operata per il trattamento di dati "sensibili" ad opera di soggetti pubblici, vale anche per quelli "giudiziari"; anche per questi, pertanto, nessuna opposizione potrà essere validamente opposta sulla base della normativa in tema di *privacy*, in sede di verifica, laddove si voglia esaminare la documentazione dell'esercente una professione forense dalla quale sia possibile rilevare

notizie attinenti alle vicende giudiziarie dei clienti, ferma restando l'osservanza degli adempimenti illustrati nel precedente Capitolo 2 della presente Parte III.

Per altro verso e diversamente da quanto si è accennato a proposito dei medici, l'esercente una professione forense non potrà legittimamente sottrarsi all'obbligo di fornire risposta alle richieste, agli inviti ed ai questionari pervenuti dall'Amministrazione, anche nei casi in cui dalle notizie e dalla documentazione oggetto di comunicazione emergano "dati giudiziari" attinenti a terze persone, in quanto, per questi ultimi dati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, del Codice, il consenso non è dovuto, quando il trattamento (in cui è compresa anche la comunicazione) sia necessario per adempiere ad un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria.

Da quanto precede, risulta comunque evidente che, in via generale, i verificatori devono tenere presenti i vincoli posti dallo speciale sistema di protezione della *privacy* del soggetto controllato e di quelli che, a qualsiasi titolo, vengono coinvolti nell'azione di controllo; a prescindere dalle possibili conseguenze di ordine strettamente sanzionatorio occorre rimarcare che chi causa un pregiudizio ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'art. 2050 c.c., per il quale chiunque cagioni danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento se non prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno stesso.

I canoni di diligenza e professionalità alla cui stregua il comportamento dei verificatori potrebbe essere valutato in caso di eventuale produzione di un danno direttamente conseguente al trattamento di dati effettuati durante una verifica fiscale, attengono alle concrete modalità di esercizio dei poteri di cui agli artt. 32, 33 e 51, 52 dei DD.P.R. n. 600/73 e n. 633/72.

La scelta tra i diversi poteri istruttori contemplati dall'ordinamento tributario è rimessa alla discrezionalità "tecnica" dell'organo di controllo, non essendo questo obbligato ad esercitarli secondo un ordine prestabilito, né ad adottarli con la medesima intensità o con le stesse modalità nei confronti di tutti i contribuenti; è chiaro però che, analogamente a quanto avviene in tutti i settori nei quali si esplica la discrezionalità dell'Amministrazione, la libertà di scelta a questa concessa non è assoluta e non può risolversi in un mero arbitrio, dovendo invece esercitarsi in base ad alcuni vincoli di carattere generale.

Conseguentemente, in questo contesto devono essere tenuti in considerazione anche i vincoli conseguenti alla legislazione in tema di tutela della riservatezza, sia sotto il profilo dell'osservanza delle regole da questa specificamente dettate, sia sul piano dell'adozione di adeguate cautele volte a garantire l'effettivo rispetto – per quanto possibile e compatibile con l'"invasività" tipica dei poteri ispettivi in materia fiscale – delle posizioni giuridiche dalla stessa tutelate.

In particolare, l'opportunità di valutare se sia o meno necessario adottare tali specifiche cautele si presenta non tanto in quei casi in cui i dati personali acquisiti nel corso della verifica siano destinati ad essere oggetto di cognizione solo da parte dei verificatori stessi o dei funzionari incaricati di gestire gli ulteriori adempimenti procedurali successivi al controllo, quanto, piuttosto, allorché si tratti di assumere iniziative istruttorie che si concretizzino nella comunicazione dei dati, a qualsiasi titolo, al di fuori della cerchia dei funzionari interessati.

Al fine di meglio comprendere quanto dianzi accennato, può essere utile fare l'esempio di una verifica nei confronti di uno psicologo, nella quale si decida di effettuare controlli incrociati presso i clienti, inviando appositi questionari, determinando il rischio che un familiare di uno di questi, prendendo visione del questionario e acquisendo in tal modo cognizione dei problemi psicologici del congiunto, fino a quel momento ignorati, decida di mettere in discussione i suoi rapporti affettivi con lo stesso; se, nel caso in esame, il soggetto interpellato avrebbe potuto essere facilmente convocato presso l'ufficio dei verificatori, come consentito dalla normativa fiscale, evitando in tal modo che terze persone

potessero avere conoscenza delle sue condizioni, ma, al contempo, soddisfacendo comunque le necessità istruttorie, il comportamento dei verificatori potrebbe essere valutato come non sufficientemente ispirato ad una adeguata tutela della riservatezza del soggetto.

È chiaro che, in circostanze del genere, eventuali doglianze di quest'ultimo devono, in concreto, essere motivate dalla sussistenza di un danno effettivo, dalla imputabilità di questo al comportamento dei verificatori e, quanto meno, a colpa di questi ultimi, ovvero, più correttamente, dalla mancata diligenza che è richiesta dalla natura propria del trattamento di dati personali.

Conseguentemente se, in concreto, nessun danno risulta prodotto, ovvero se questo sia la risultanza di atti o iniziative adottate da terzi che non presentano alcun nesso di necessaria consequenzialità con le scelte istruttorie adottate nel corso della verifica, oppure, ancora, se le finalità del controllo e le connesse esigenze di completezza ed esaustività dello stesso non avrebbero potuto, né giuridicamente, né materialmente, essere perseguite con diverse modalità da quelle effettivamente poste in essere, oppure avrebbero potuto essere perseguite diversamente solo a seguito di aggravii esorbitanti, difficilmente la responsabilità dei verificatori appare sostenibile.

4. Il diritto di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli.

a. Profili normativi di carattere generale.

L'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241, costituisce un principio generale dell'attività amministrativa volto a favorire la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento amministrativo e, più in generale, ad assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'operato della Pubblica Amministrazione.

In particolare, secondo l'orientamento patrocinato dalla giurisprudenza amministrativa (tra le altre, Tar Lazio 15 dicembre 2000, n. 12144), con riferimento alla cornice normativa prevista dalla citata Legge n. 241/1990, è possibile rinvenire due distinte forme di accesso documentale:

- l'accesso partecipativo o endoprocedimentale, contemplato dall'art. 10, 1° comma, lett. a), esercitabile, nel corso del procedimento amministrativo, dai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti o da coloro i quali sono legittimati ad intervenire nel procedimento stesso e che si sostanzia nella possibilità di prendere visione dei documenti del procedimento al fine di garantire una partecipazione informata nello stesso nonché l'avvio di un eventuale contraddittorio con l'Amministrazione operante, anche mediante la presentazione di memorie scritte o documenti, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, lett. b);
- l'accesso conoscitivo o esoprocedimentale, regolato nel Capo V della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (articoli da 22 a 27), che può essere esercitato, a procedimento concluso, dai soggetti interessati, per la consultazione o l'acquisizione in copia di un determinato atto o documento ritenuto necessario per tutelare una situazione giuridicamente rilevante, abbia essa natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

L'individuazione dei soggetti legittimati ad esercitare la prima forma di accesso non presenta particolari difficoltà, essendo identificabili in ragione della particolare posizione soggettiva che assumono in riferimento al procedimento in corso di svolgimento.

Più complessa, invece, si dimostra tale attività interpretativa in relazione alla seconda fattispecie che, all'art. 22, riconosce il diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi a "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

In termini generali, pertanto, il diritto all'accesso ai documenti amministrativi (c.d. conoscitivo o esoprocedimentale) può essere esercitato in presenza dei seguenti tre requisiti:

- soggettivo, atteso che esso è riconosciuto in capo ai soggetti privati, ivi comprese le persone giuridiche, che siano portatori di interessi personali, pubblici o diffusi (in attuazione di tale principio è stata riconosciuta legittimità attiva, ad esempio, sia alle associazioni dei consumatori - Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 311 - sia alle organizzazioni sindacali - Consiglio di Stato, Sez. III, 4 maggio 2012, n. 2559);
- oggettivo, in quanto deve sussistere un interesse diretto (vale a dire afferente alla sfera giuridica dell'istante), concreto (deve pertanto sussistere un collegamento diretto fra il soggetto e il bene coinvolto dall'atto o documento al quale si chiede di accedere) e attuale (ovvero non meramente potenziale) rispetto al documento del quale si chiede l'ostensione;
- funzionale, in quanto l'interesse dell'istante deve corrispondere a una situazione giuridicamente tutelata (su un piano giurisdizionale o amministrativo) e collegata al documento oggetto dell'istanza di accesso. Al riguardo, si evidenzia che il Consiglio di Stato ha chiarito che il collegamento con la documentazione oggetto di istanza va inteso in senso ampio, dovendosi riconoscere la legittimazione attiva a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica. Come precisato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sentenza 29 gennaio 2014, n. 461), la norma non richiede per l'ostensibilità del documento la pendenza di un giudizio, o la dichiarazione di volerlo proporre, né a fortiori autorizza valutazioni in ordine alla concreta utilità del documento rispetto alle ragioni difensive dell'istante. La pubblica amministrazione deve dunque consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano).

Il diritto di accesso, come precisato dall'art. 25, comma 1, della Legge n. 241/1990, si esercita mediante l'esame e/o l'estrazione di copia dei documenti amministrativi di cui si è richiesta l'ostensione.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 22, comma 4, della medesima Legge n. 241/1990, di contro, non sono accessibili le informazioni in possesso di una Pubblica Amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo né quest'ultima è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di corrispondere ad un'esigenza informativa proveniente da un soggetto privato.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo evidenziato che gli atti oggetto dell'istanza devono essere i documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione nella loro materialità, non potendo l'accesso documentale sostanzarsi in un controllo generalizzato sull'attività amministrativa.

Questa indicazione è stata espressamente recepita dal regolamento di attuazione della Legge n. 241 del 1990, ovvero dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, recante "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi", il quale, all'articolo 2, delimita l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi materialmente esistenti detenuti, al momento della richiesta, da una Pubblica Amministrazione.

In merito, si rappresenta che la Legge n. 241/1990 non contiene un'elencazione dei documenti amministrativi accessibili, ma li individua in ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica

Amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

Fatto salvo quanto dianzi riportato in ordine alla necessaria materialità del documento richiesto, il diritto di accesso può avere ad oggetto non solo l'atto finale del procedimento amministrativo ma anche gli atti strumentali ad esso, i quali, in quanto utilizzati per la formazione della volontà che viene poi espressa nel provvedimento conclusivo, assumono un ruolo rilevante rispetto ad esso, poiché ne consentono la piena e integrale conoscenza.

Allo stesso modo, possono formare oggetto di accesso documentale non solo gli atti formati dalla Pubblica Amministrazione ma anche gli atti che, seppur formati da soggetti terzi, siano stati comunque detenuti o utilizzati nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Al fine dell'individuazione dei documenti amministrativi accessibili, inoltre, non rileva né la natura giuridica, pubblica o privata dell'ente che ha emanato il documento né quella, pubblicistica o privatistica, dell'atto di cui si chiede l'ostensione, posto che la Pubblica Amministrazione, nel perseguimento delle proprie finalità, può agire anche secondo le norme di diritto privato.

Ciò che effettivamente rileva, infatti, è che il contenuto del documento, cui si chiede di accedere, sia direttamente connesso e ricollegabile all'esercizio di un'attività di pubblico interesse.

La Legge n. 241 del 1990, dunque, ha invertito il tradizionale rapporto tra pubblicità e segretezza dell'azione amministrativa, sancendo, all'art. 22, comma 3, il principio secondo cui tutti gli atti amministrativi sono accessibili, fatte salve le specifiche esclusioni previste dall'art. 24.

Quest'ultimo articolo, infatti, individua alcune categorie di documenti che, in linea generale, sono oggettivamente sottratte al diritto di accesso, sia nel corso del procedimento, per effetto del richiamo contenuto nell'art. 10, comma 1, lett. a), sia al termine dello stesso.

In particolare, l'art. 24 della Legge n. 241 del 1990 esclude dal diritto di accesso i documenti:

- coperti dal segreto di Stato, disciplinato dalla Legge 3 agosto 2007, n. 124, e quelli la cui divulgazione sia vietata per legge o per regolamento governativo.

In merito, come rilevato nelle *Linee guida recanti le indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, diramate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con determinazione n. 1309 in data 28 dicembre 2016, occorre evidenziare che:

- . il segreto di Stato va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 della richiamata Legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti o attività a coloro i quali abbiano la necessità di accedervi o siano a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

In ragione del vigente quadro normativo, infatti, come precisato dal Consiglio di Stato con il parere n. 2226 in data 1° luglio 2014, la classifica di segretezza non può giustificare il rifiuto di esibizione all'Autorità giudiziaria dei documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato (art. 42, comma 8, Legge n. 124 del 2007).

Come evidenziato dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 27 della citata L. n. 241 del 1990, nel parere reso in data 10 dicembre 2002, pertanto, "*non è la qualifica formale con cui l'amministrazione classifica e conserva i documenti ma è la loro natura oggettiva e la loro corrispondenza alle specifiche categorie individuate dal legislatore a renderli soggetti o meno al diritto di accesso*".

Al di fuori dell'ipotesi in cui la richiesta di esibizione provenga dall'Autorità giudiziaria, tuttavia, gli "atti classificati", essendo connotati per legge dal divieto di divulgazione, sono sottratti all'accesso da parte dei soggetti privati, ferma restando la possibilità di valutare l'avvio della procedura per la loro declassificazione;

tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale "gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari". L'accessibilità a tali atti, pertanto, è consentita esclusivamente nel rispetto delle norme del codice di procedura penale.

Appare opportuno precisare, tuttavia, che non ogni denuncia di reato presentata dalla Pubblica Amministrazione all'Autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratto all'accesso. Ciò in quanto se la denuncia è presentata dalla P.A. nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative non si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p.; viceversa, se la P.A. trasmette all'A.G. una notizia di reato esercitando funzioni di polizia giudiziaria specificamente ad essa attribuite, gli atti compiuti sono, come tali, soggetti a segreto istruttorio e, conseguentemente, sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241/90 (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 dicembre 2008, n. 6117 e Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 547);

- prodromici all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione;
- dei procedimenti selettivi ovvero quelli contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relative a terzi.

L'art. 24 prevede, al secondo comma, che le singole Pubbliche Amministrazioni individuino le specifiche categorie di documenti, da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità, sottratti all'accesso in attuazione dei principi dianzi indicati.

L'accesso ai documenti amministrativi, tuttavia, precisa il medesimo art. 24, al comma 3, non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento e (comma 7) deve comunque essere garantito qualora la conoscenza dei documenti amministrativi richiesti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

b. L'esercizio del diritto d'accesso nei procedimenti tributari.

La citata Legge n. 241/1990, sia all'articolo 13, comma 2, riguardante l'ambito di applicazione dell'accesso "partecipativo", sia al successivo articolo 24, comma 1, lett. b), concernente i casi di esclusione dell'accesso "informativo", dispone espressamente, con una formulazione pressoché identica per entrambe le fattispecie, l'esclusione del diritto di accesso nell'ambito dei procedimenti tributari, precisando che per tali procedimenti restano ferme le particolari norme che li regolano.

Al riguardo, si osserva che le richiamate disposizioni normative si limitano ad una generica formula di rinvio, senza fornire ulteriori indicazioni su quali siano le particolari disposizioni di carattere tributario a cui poter fare riferimento.

Preso atto che l'ordinamento tributario non fornisce una specifica disciplina di tale istituto, le esigenze informative cui è diretto l'accesso partecipativo si devono considerare soddisfatte dalle disposizioni in tema di accertamento stabilite con riferimento ai diversi ambiti impositivi, che prevedono forme di comunicazione, di partecipazione e di notifica al contribuente degli atti formati o in via di formazione nel corso dell'attività di verifica o controllo.

In merito, particolare rilevanza assumono, altresì, le disposizioni che impongono all'Amministrazione finanziaria di motivare i propri atti, sia fornendo indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione assunta,

sia allegando gli eventuali documenti richiamati nel percorso logico-giuridico adottato nell'emanazione del provvedimento.

Si fa riferimento, in particolare:

- all'art. 7, comma 1, della Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente) che, su un piano generale, prescrive che se nella motivazione di un atto dell'Amministrazione finanziaria si fa riferimento *“ad altro atto, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama”*;
- agli artt. 42, comma 2, del D.P.R. 600/1973 e 56, comma 5, del D.P.R. n. 633/1972, i quali, nel prevedere l'obbligo di motivazione degli atti di accertamento in materia di imposte sui redditi e IVA, precisano che *“se la motivazione fa riferimento ad un altro atto non conosciuto né ricevuto dal contribuente, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama salvo che quest'ultimo non ne riproduca il contenuto essenziale”*;
- all'art. 52, comma 2-bis, del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 il quale nel precisare che la motivazione dell'avviso di rettifica e di liquidazione della maggiore imposta deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che lo hanno determinato, specifica che se *“la motivazione fa riferimento ad un altro atto non conosciuto né ricevuto dal contribuente, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama salvo che quest'ultimo non ne riproduca il contenuto essenziale”*.

Il quadro normativo dianzi delineato, pur escludendo l'applicabilità in ambito fiscale delle disposizioni che riconoscono al cittadino il diritto di partecipare al procedimento amministrativo, è volto a contemperare l'esigenza di assicurare all'Amministrazione finanziaria la riservatezza della propria azione amministrativa con la necessità di garantire al contribuente, durante l'attività ispettiva, un adeguato livello informativo.

Se il diritto di accesso partecipativo non risulta trovare un espresso e formale riconoscimento nell'ordinamento tributario, l'esclusione del diritto di accesso documentale di tipo conoscitivo, in campo fiscale, ha subito, nel tempo, una radicale mitigazione ad opera della giurisprudenza amministrativa che è giunta ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 24 della Legge n. 241/1990, secondo cui l'accessibilità agli atti del procedimento tributario deve ritenersi esclusa unicamente nella fase di pendenza del procedimento medesimo, non sussistendo, invece, alcuna esigenza di segretezza nella fase successiva all'emanazione dell'avviso di accertamento.

Come precisato dal Consiglio di Stato (sentenze n. 5144 in data 21 ottobre 2008; n. 53 in data 13 gennaio 2010 e n. 4046 in data 31 luglio 2014), infatti, negare al contribuente l'accesso agli atti del procedimento tributario anche dopo la sua definizione condurrebbe *“alla singolare conclusione che, in uno Stato di diritto, il cittadino possa essere inciso dalla imposizione tributaria – pur nella più lata accezione della “ragion fiscale” – senza neppure conoscere il perché della imposizione e della relativa quantificazione”*.

In aderenza ai principi dianzi esposti, pertanto, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto al contribuente il diritto di conoscere, nella fase successiva all'emissione dell'avviso di accertamento, gli atti antecedenti e comunque inerenti all'ispezione tributaria subita, ritenendo ostensibili ai soggetti interessati, tra gli altri:

- la richiesta del Comandante di Reparto e la relativa autorizzazione del Comandante Regionale, ai sensi dell'art. 32, comma 1, n. 7) del D.P.R. n. 600/1973 in materia di imposte sui redditi e dell'art. 51, comma 2, n. 7) del D.P.R. n. 633/1972 in materia di IVA. In particolare, il Consiglio di Stato (Sez. IV, sentenza 11 febbraio 2011, n. 925), sostenendo che tali atti *“non costituiscono autonomi provvedimenti, ma si inseriscono nell'ambito di un subprocedimento destinati a sfociare... nel definitivo accertamento tributario”* ha ribadito l'orientamento che riconosce la possibilità di accedere a tali documenti dopo la notifica dell'atto di accertamento fondato sulla documentazione finanziaria;

- la denuncia presentata da un privato o da un pubblico ufficiale all'Autorità Giudiziaria qualora sia stata inserita in un procedimento amministrativo e utilizzata da una Pubblica Amministrazione (Consiglio di Stato, sentenze n. 3601 del 25 giugno 2007 e n. 4769 del 10 agosto 2011);
- le denunce, le segnalazioni e gli esposti (Consiglio di Stato, sentenze n. 5241 del 16 settembre 2011 e n. 231 del 19 gennaio 2012), pur essendo, tuttavia, consentito un breve differimento del diritto di accesso qualora l'immediata comunicazione del denunciante possa riflettersi negativamente sullo sviluppo dell'istruttoria;
- le richieste di accesso domiciliare, formulate ai sensi dell'art. 52, primo comma, terzo periodo, del D.P.R. n. 633/1972 e dell'art. 33, primo comma del D.P.R. n. 600/1973, sempreché dagli elementi acquisiti presso il domicilio del contribuente e dai successivi accertamenti non emergano fatti penalmente rilevanti. In tali circostanze, infatti, il materiale acquisito nonché il provvedimento allo stesso prodromico diviene parte integrante dell'istruttoria penale cosicché trova applicazione per quest'ultimo l'art. 116, comma 1, c.p.p. in forza del quale *"durante il procedimento (penale) e dopo la sua definizione, chiunque vi abbia interesse può ottenere il rilascio a proprie spese di copie, estratti o certificati di singoli atti"*.

Alla luce della consolidata linea interpretativa offerta dal Consiglio di Stato, pertanto, il principio della generale accessibilità agli atti amministrativi, sancito dall'art. 22, comma 3, della Legge n. 241 del 1990, risulta trovare piena applicazione anche ai procedimenti tributari, con la conseguenza che gli atti propedeutici all'avviso di accertamento, una volta che questo sia stato emanato, devono essere riconosciuti come ostensibili.

Pertanto, in considerazione di quanto dianzi rappresentato, i Reparti si atterranno alle direttive di seguito riportate per la gestione delle istanze di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli fiscali.

c. Disposizioni operative.

L'orientamento giurisprudenziale richiamato nel precedente paragrafo conferma il principio, secondo cui il diritto di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli fiscali deve ritenersi esperibile solo qualora l'Agenzia delle Entrate abbia emanato il provvedimento definitivo di accertamento delle imposte dovute.

Sul punto, si pone in evidenza che, ai fini della concreta accessibilità agli atti del procedimento tributario, è necessario che:

- sussistano i richiamati presupposti soggettivi, oggettivi e funzionali previsti dall'art. 22 della Legge n. 241/1990;
- l'atto non rientri fra le categorie escluse dal diritto di accesso ai sensi dell'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6 del medesimo provvedimento legislativo.

Il procedimento amministrativo avviato con la presentazione di una istanza di accesso agli atti soggiace ai principi previsti dalla Legge n. 241/1990, pertanto, dovrà concludersi con l'adozione di un provvedimento espresso da parte dell'Amministrazione ricevente che, nel caso di specie, potrà consistere:

- nel provvedimento di autorizzazione all'accesso agli atti richiesti dal contribuente, secondo le modalità previste dall'art. 25 della Legge n. 241/1990;
- nella determinazione di diniego dell'istanza, preceduta dalla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento, ai sensi dell'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990.

(1) Adempimenti preliminari.

Nel caso in cui un Reparto sia destinatario di una richiesta di accesso da chiunque inoltrata in relazione a verifiche o controlli fiscali dallo stesso poste in essere, in corso o concluse, deve preliminarmente verificare se:

- il soggetto istante sia titolare di un interesse ad accedere all'atto.

A tale fine, il Reparto che ha ricevuto la richiesta di accesso ad atti o documenti posti a base della verifica o del controllo dovrà verificare che:

- . l'istanza, ai sensi di quanto prescritto dall'art. 25, comma 2, della Legge n. 241/1990, sia motivata in relazione ai presupposti soggettivi, oggettivi e funzionali richiesti dall'art. 22.

In particolare, nel caso di accesso agli atti tributari, l'interessato è da identificarsi nel contribuente (o nel suo legale rappresentante nell'ipotesi di persone giuridiche) destinatario dell'avviso di accertamento scaturito dall'attività di verifica o controllo eseguita dal Corpo.

Al riguardo, si precisa che non è necessario che il contribuente dimostri che il documento di cui richiede l'ostensione sia indispensabile per esercitare il diritto di difesa avanti alle Commissioni Tributarie, tenuto conto che il collegamento tra l'avviso di accertamento e l'intervento ispettivo del Reparto della Guardia di Finanza è sufficiente a configurare un interesse che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, deve essere "diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

Si pone in evidenza, inoltre, che se l'istante è già in possesso del documento oggetto dell'istanza ovvero ne abbia ricevuto copia successivamente alla richiesta stessa, viene meno l'attualità e la concretezza dell'interesse ad accedere alla documentazione (T.A.R. Lazio, sentenza n. 2746 del 1° aprile 2008);

- . l'Agenzia delle Entrate, a seguito dell'attività ispettiva, abbia già emanato l'avviso di accertamento;

- l'atto non rientri fra quelli oggettivamente sottratti all'accesso.

Come precisato nei precedenti paragrafi, infatti, la disciplina del diritto di accesso prevede alcuni casi di esclusione oggettiva, che operano a prescindere dall'eventuale sussistenza di un interesse alla conoscenza dell'atto da parte del soggetto richiedente.

In merito, risulta opportuno richiamare quanto precisato dal Consiglio Stato con la sentenza n. 1475 del 23 marzo 2004 secondo cui *"il rilievo della riconducibilità di un documento amministrativo alla tipologia astratta contemplata dai regolamenti adottati dalle singole amministrazioni in attuazione della citata normativa, primaria e secondaria, di riferimento vincola il funzionario a negare l'accesso e non gli consente alcun apprezzamento discrezionale sulle conseguenze dell'eventuale esibizione dell'atto richiesto"*.

In particolare, per quanto riguarda l'Amministrazione finanziaria, ivi compresa la Guardia di Finanza, occorre fare riferimento al Decreto del Ministro delle Finanze 29 ottobre 1996, n. 603 (emanato in attuazione di quanto disposto dall'art. 24, comma 4, della Legge 1990, n. 241, nella previgente formulazione) recante la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso.

Tale Regolamento, da ritenersi tuttora vigente per effetto di quanto previsto dall'art. 15, comma 1, secondo periodo, del menzionato D.P.R. n. 184/2006, individua, in particolare:

- . all'art. 2, le categorie di documenti inaccessibili per motivi attinenti alla sicurezza, alla difesa nazionale e alle relazioni internazionali

- . all'art. 4, le categorie di documenti inaccessibili per motivi attinenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica, nonché alla prevenzione ed alla repressione della criminalità.

Qualora i documenti oggetto della richiesta rientrino tra gli atti oggettivamente sottratti al diritto d'accesso per effetto delle disposizioni del menzionato D.M. 29 ottobre 1996, n. 603, non potranno essere resi ostensibili al richiedente.

Tuttavia, come precisato dall'art. 24, comma 7, della Legge n. 241/1990, deve comunque essere garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici, anche se rientranti nelle categorie sottratte al diritto in argomento ai sensi del menzionato D.M. n. 603/1996.

Sul punto, si osserva che il Consiglio di Stato evidenziando che la disposizione in parola attribuisce al c.d. "accesso difensivo" prevalenza sugli altri interessi coinvolti (sentenza n. 5241 del 16 settembre 2011) ha ammesso la possibilità di consentire l'accesso anche agli atti di cui all'art. 4 del D.M. n. 603/1996, mediante una loro ostensione parziale (vgs. citata sentenza n. 925 del 11 febbraio 2011) prevedendo, ad esempio per tutelare la riservatezza delle "tecniche investigative" contenute in un documento, specifici *omissis* nella copia rilasciata al contribuente.

In questo caso, occorre verificare l'effettiva e concreta sussistenza dell'interesse ad accedere ai documenti in argomento, in quanto necessari per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

Al riguardo, si evidenzia che la tutela dei propri interessi giuridici non deve essere astratta o meramente potenziale, bensì concreta ed attuale. In altri termini, la documentazione di cui viene richiesta l'ostensione deve essere strettamente funzionale a curare o difendere i propri interessi giuridici nell'ambito di procedimenti giurisdizionali già avviati.

(2) Comunicazioni all'Agenzia delle Entrate e all'istante.

Ai sensi dell'art. 25, comma 2, della Legge n. 241/1990, l'istanza di accesso agli atti deve essere rivolta *"all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente"*.

L'art. 2, comma 2, del richiamato D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, in particolare, nel dare specifica attuazione a tale principio, precisa che detto diritto si esercita *"nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente"*.

Ne consegue, pertanto, che, una volta concluso il procedimento di accertamento originato a seguito di una verifica o controllo svolti dalla Guardia di Finanza, il destinatario dell'istanza finalizzata ad accedere agli atti dell'intervento deve individuarsi non nell'unità del Corpo che ha condotto le operazioni ispettive, bensì nell'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate che ha emanato l'avviso di accertamento o altro provvedimento conclusivo.

In aderenza alle previsioni dianzi richiamate e in ossequio alle disposizioni di cui all'art. 6, comma 2, del medesimo D.P.R. n. 184/2006, secondo cui la richiesta presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso deve essere dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente, il Reparto dovrà inoltrare immediatamente, utilizzando il *fac-simile* in allegato 24, la richiesta di accesso all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate a cui gli atti della verifica sono stati o saranno inoltrati per competenza territoriale.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sull'importanza di provvedere a tale adempimento nel più breve tempo possibile, tenuto conto che il predetto Ufficio dovrà assumere i provvedimenti di competenza nel termine di 30 giorni dalla ricezione dell'istanza, come previsto dal successivo comma 4 del medesimo articolo 6.

Nella menzionata comunicazione saranno rappresentati, per le valutazioni dell'Ufficio finanziario, gli elementi informativi acquisiti nel corso dei suddetti preliminari accertamenti, ivi compresa l'eventuale inammissibilità della richiesta in quanto inoltrata prima dell'emanazione dell'avviso di accertamento.

Contestualmente all'inoltro della suddetta comunicazione all'Agenzia delle Entrate, il Reparto provvederà ad informare, con separata trattazione, il soggetto istante che la richiesta di accesso è stata inviata, ai sensi degli artt. 25, comma 2, della Legge n. 241/90 e 2, comma 2, del D.P.R. n. 184/2006 e sulla base delle indicazioni contenute nelle citate circolari ministeriali n. 90/S/1280 dell'11 aprile 1996 e n. 213/S/UCOPO del 28 luglio 1997, al competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate.

In questo ambito, sarà fatto presente per opportuna e preliminare informazione, che, ai sensi dell'art. 24 della Legge n. 241/1990, il diritto di accesso è escluso nei procedimenti tributari per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano e che comunque tale diritto può essere fatto valere, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, solo dopo l'emanazione dell'avviso di accertamento e sempre che si tratti di atti non ricadenti nelle fattispecie di cui al D.M. 29 ottobre 1996 n. 603, che disciplina gli atti dell'Amministrazione finanziaria comunque sottratti al diritto di accesso.

(3) Comunicazioni effettuate direttamente all'istante.

Fermo restando che il diritto di accesso deve essere esercitato nei confronti dell'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate che ha emanato l'avviso di accertamento, quale Amministrazione competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente, possono verificarsi casi in cui la documentazione oggetto dell'istanza di accesso sia detenuta unicamente dal Reparto della Guardia di Finanza che ha eseguito l'attività ispettiva, di cui gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate non sono in possesso in quanto non trasmessa a corredo del processo verbale di constatazione.

A titolo esemplificativo, è questo il caso della richiesta di autorizzazione all'esecuzione di indagini finanziarie che il Reparto ha inoltrato al Comandante Regionale, del relativo provvedimento di autorizzazione, di segnalazioni o comunicazioni sulla base delle quali è stato avviato l'intervento, delle richieste e dei relativi provvedimenti dell'Autorità giudiziaria all'esecuzione di accessi domiciliari ai sensi dell'artt. 32 del D.P.R. n. 600/1973 e 51 del D.P.R. n. 633/1972.

In tali ipotesi, alla luce della giurisprudenza in precedenza richiamata, reindirizzare l'istante al competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate potrebbe risultare una soluzione meramente dilatoria e di per sé stessa potenzialmente censurabile in sede contenziosa.

In queste circostanze, sarà cura del Reparto del Corpo destinatario della richiesta, quando abbia formato l'atto oggetto della richiesta di accesso o detenendolo stabilmente, previa verifica dell'avvenuta emanazione dell'avviso di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate e della sussistenza dei requisiti previsti, fornire diretto riscontro alla richiesta di accesso. In caso contrario, provvederà ad inoltrare l'istanza di accesso al Reparto che ha formato l'atto oggetto della richiesta o che lo detiene stabilmente, in tempo utile per consentire allo stesso di assumere i provvedimenti di competenza nel termine di 30 giorni previsto dall'art. 25, comma 4 della citata Legge n. 241/1990, dandone comunicazione all'istante.

A tale riguardo, in via preliminare:

- se viene appurato che l'istanza di accesso è irregolare o incompleta, il Reparto competente, entro dieci giorni, ne darà comunicazione al richiedente, con lettera conforme all'allegato 25, mediante raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il contribuente è invitato a fornire i dati mancanti e/o regolarizzare i requisiti mancanti e informato che

in caso di mancata risposta sarà considerato decaduto l'interesse all'accesso. Il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta;

- se si riscontra che l'istanza di accesso è corretta e regolare *ab origine* ovvero una volta che l'istanza sia riformulata in maniera corretta, dovrà essere fornita comunicazione, con lettera conforme all'allegato 26, di avvio del procedimento, a mente dell'art. 7 della Legge n. 241/1990 e con le modalità del successivo art. 8.

Dopo l'avvio del procedimento (quindi nei casi di cui all'ultimo alinea), occorre procedere all'esame di merito, per verificare se gli atti di cui viene chiesto l'accesso siano o meno ostensibili. In proposito, qualora venga riscontrato che:

- il soggetto istante è effettivamente titolare di un interesse ad accedere alla documentazione richiesta, che l'istanza sia motivata e ammissibile e che gli atti richiesti non rientrino fra quelli oggettivamente sottratti all'accesso ai sensi del D.M. n. 603/1996, il Reparto competente provvederà a comunicare al richiedente, entro 30 giorni dalla richiesta, che l'istanza è accolta, in tutto (utilizzando il *fac-simile* in allegato 27/A) o in parte (utilizzando il *fac-simile* in allegato 27/B), specificando le modalità con cui l'accesso potrà essere eseguito. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 25, comma 1, della Legge n. 241/1990 prevede che il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla citata legge. L'esame dei documenti è gratuito e il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura. Si richiamano, in merito, le disposizioni impartite con la circolare n. 241828 in data 16 agosto 2013 del Comando Generale - V Reparto, con cui, nel recepire le indicazioni offerte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con foglio UCA 27720/928/46 del 19 marzo 1993, è stato fissato in euro 0,26 ogni 2 copie il costo di riproduzione da corrispondere da parte dell'istante mediante marche da bollo, che dovranno essere apposte e annullate sul verbale di accesso appositamente redatto;
- l'istanza di accesso non possa essere accolta, il Reparto provvederà a comunicare al richiedente (utilizzando il *fac-simile* in allegato 28), ai sensi dell'art. 10-*bis* della citata Legge n. 241/1990, i motivi che ostano all'accoglimento della domanda di accesso. In proposito, si evidenzia che, secondo l'art. 25, comma 3 della Legge n. 241/1990, il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24 e debbono essere motivati. Entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione – che pertanto dovrà essere notificata all'istante per avere certezza giuridica della data da cui decorre tale termine – il richiedente ha diritto di presentare per iscritto le sue osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Detta comunicazione interrompe (T.A.R. Veneto, Sez. III, sentenza n. 139 del 31 gennaio 2011 e T.A.R. Veneto, Sez. III, sentenza n. 737 del 3 maggio 2011) il termine di 30 giorni per concludere il procedimento, che inizia nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di 10 giorni assegnato per la presentazione delle osservazioni. In occasione della citata comunicazione di preavviso di diniego, l'istante sarà reso edotto della nuova data entro la quale, secondo quanto previsto dall'art. 2 della citata Legge n. 241/1990, dovrà concludersi il procedimento e dei rimedi esperibili in caso di inerzia dell'Amministrazione.

A fronte delle osservazioni prodotte dall'istante, l'Autorità competente all'adozione del provvedimento finale potrà valutare se accogliere l'istanza o confermarne il rigetto. Nel primo caso, il Reparto effettuerà al richiedente la comunicazione di parziale o completo accoglimento, utilizzando i citati allegati 27/A e 27/B. Viceversa, nel caso di conferma del rigetto dell'istanza, in presenza o meno delle osservazioni di parte, il Reparto dovrà

notificare al contribuente il provvedimento finale di definitivo diniego della richiesta (vgs. allegato 29), avendo cura:

- nel motivare l'atto, di:
 - . non addurre diverse e ulteriori motivazioni alla base del rigetto rispetto a quelle evidenziate nella comunicazione effettuata ai sensi dell'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990;
 - . integrare, facendo esplicito riferimento alle osservazioni formulate dal contribuente in esito alla comunicazione di cui al citato art. 10-*bis*, le ragioni del mancato accoglimento;
 - . indicare le ragioni di diritto, con espresso riferimento alla norma su cui si fonda il provvedimento di diniego;
- di dare atto della possibilità di proporre – entro 30 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione del provvedimento – ricorso giurisdizionale al T.A.R. competente, ai sensi del combinato disposto dell'art. 25, commi 4 e 5, della Legge 241/1990 e dell'art. 116 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, o alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 25, comma 4, della Legge 241/1990 e dell'art. 12 del D.P.R. n. 184/2006.

(4) Autorità competente e responsabile del procedimento.

Al Comandante del Reparto che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente compete l'adozione dei provvedimenti conseguenti agli adempimenti *sub* (1), (2) e (3). Inoltre, il Comandante di Reparto è il responsabile del procedimento amministrativo, in quanto preposto all'unità organizzativa; tuttavia, può nominare un militare dipendente, conferendogli la qualifica di responsabile del procedimento, per provvedere agli adempimenti istruttori riguardanti la procedura di accesso amministrativo, fermo restando che l'adozione del provvedimento finale è riservata alla sua competenza esclusiva.

(5) Adempimenti per le operazioni di accesso.

In caso di accoglimento della richiesta di ostensione dei documenti delle verifiche e controlli fiscali, il responsabile del procedimento avrà cura di indicare l'ufficio o la sede ove avrà luogo l'esame dei documenti, assegnando all'interessato un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione degli atti o per ottenerne copia.

Al fine di evitare irregolarità di qualsiasi natura nonché eventuali contestazioni, il responsabile del procedimento (ovvero il militare all'uopo designato), prima di procedere alle operazioni, avrà cura di rendere edotto l'istante che:

- l'esame dei documenti potrà essere effettuato nelle ore d'ufficio, alla presenza di personale addetto;
- i documenti dei quali è consentita la visione non possono essere asportati dalla sede ove viene effettuato l'accesso o comunque alterati in qualsiasi modo;
- l'esame dei documenti potrà essere effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, anche con l'accompagnamento di altra persona di cui avrà cura di specificare le generalità;
- nel corso dell'esame può prendere visione e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione;
- il rilascio di copia dei documenti è subordinata al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 25 della Legge 241/1990;

- su richiesta, le copie possono essere autenticate. In proposito, si evidenzia che con direttiva prot. UCA/2772/1749 del 28 febbraio 1994, la Presidenza del Consiglio ha precisato che l'imposta di bollo è dovuta soltanto quando la copia del documento viene rilasciata, su richiesta dell'interessato, in forma autentica. In tal caso sarà esigibile, attraverso l'applicazione di marche da bollo ordinarie, l'importo stabilito dall'art. 4 della Tariffa allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642. Conseguentemente, quando nell'istanza di accesso non viene espressamente richiesto il rilascio di "copia conforme", il soggetto autorizzato all'accesso è tenuto soltanto al rimborso dei costi di riproduzione e degli eventuali diritti di ricerca e visura.

Inoltre, il medesimo dovrà documentare le operazioni di accesso, utilizzando il *fac-simile* in allegato 30, mediante redazione in duplice copia di apposito verbale, che sarà sottoscritto dai militari operanti e dal soggetto che ha proceduto all'accesso, oltre che dalle altre persone eventualmente intervenute. Una copia del verbale sarà conservata agli atti dal responsabile del procedimento, unitamente alla richiesta di accesso; una copia deve essere consegnata al soggetto che ha materialmente eseguito le operazioni di accesso (soggetto autorizzato o altro soggetto dal medesimo incaricato, mediante delega formale).

(6) Accesso per via telematica.

L'articolo 13 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e) della Legge 241/1990, "assicurano che il diritto di accesso possa essere esercitato anche in via telematica". La presentazione delle domande di accesso mediante strumenti telematici segue la disciplina dell'articolo 38 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, secondo il quale "la copia dell'istanza sottoscritta dall'interessato e la copia del documento di identità possono essere inviate per via telematica".

Anche in caso di esercizio del diritto di accesso per via telematica valgono le disposizioni dianzi richiamate per i documenti amministrativi in forma cartacea.

Riguardo ai costi di estrazione di copia dei documenti si richiamano, per analogia, le disposizioni fissate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con foglio UCA 27720/928/46 del 19 marzo 1993. In caso di rilascio di copia dei documenti su supporto elettronico, in aderenza delle disposizioni impartite con la circolare n. 125341 in data 17 aprile 2007 del Comando Generale – V Reparto, al soggetto autorizzato verrà fatto assolvere il corrispettivo del costo del medesimo supporto, laddove rilasciato dall'Amministrazione, mediante l'applicazione di marche da bollo ordinarie, da annullare a cura dell'ufficio nel verbale delle operazioni di accesso.

d. Gestione del contenzioso.

(1) Disposizioni di carattere generale per i ricorsi giurisdizionali e amministrativi.

Avverso il diniego ovvero il parziale accoglimento dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi formulato dal Reparto competente, il richiedente, entro 30 giorni dalla formale conoscenza della determinazione di diniego o dalla formazione del silenzio, può presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale ovvero alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della Legge n. 241 del 1990, per il riesame dell'istanza.

Al fine di assicurare una efficace e puntuale gestione del contenzioso in materia di accesso ai documenti formati o stabilmente detenuti dai Reparti interessati dalle attività istituzionali di verifica e controlli fiscali, le funzioni decisionali e di firma per i ricorsi di primo grado incardinati presso il Tribunale Amministrativo Regionale sono demandate al Comandante Regionale da cui dipende il Reparto che ha emesso il provvedimento impugnato.

Il Comando Regionale competente – acquisiti dal Reparto dipendente i necessari elementi informativi e documentali, nonché copia del provvedimento impugnato – provvederà con ogni sollecitudine a inviare all'Avvocatura Distrettuale dello Stato le memorie difensive, secondo uno schema di massima articolato in:

- premessa, richiamando gli elementi essenziali del giudizio, segnatamente il ricorrente, l'oggetto della domanda, l'atto impugnato e l'eventuale istanza cautelare;
- fatto, ricostruendo i fatti che hanno originato il ricorso;
- diritto, consistente nella disamina dei motivi di doglianza argomentati dal ricorrente a sostegno delle proprie posizioni giuridiche;
- controdeduzioni, consistenti in puntuali argomentazioni difensive volte a confutare in maniera specifica ciascuna delle censure dedotte dal ricorrente e idonee a difendere le posizioni giuridiche dell'Amministrazione resistente.

Se del caso, saranno formulate eventuali eccezioni pregiudiziali circa l'inammissibilità e/o irricevibilità del ricorso, come - a mero titolo esemplificativo - nel caso di ricorso presentato avverso il preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990.

Nonostante i ridotti termini processuali che caratterizzano il giudizio in materia di accesso, non si può escludere che il ricorrente, rappresentando un potenziale pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario alla decisione sul ricorso, chieda l'emanazione delle misure cautelari previste dagli artt. 55 e 56 del D.Lgs. n. 104/2010, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare internamente gli effetti della decisione del ricorso. Peraltro, in caso di estrema gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della Camera di Consiglio, il ricorrente può, con la domanda cautelare o con distinto ricorso notificato alle controparti, chiedere al Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale, o della sezione cui il ricorso è assegnato, di disporre misure cautelari provvisorie. Ne discende che a fronte della richiesta di misure cautelari, prodotte nell'ambito del ricorso o con separata richiesta, è opportuno che nelle memorie difensive siano fornite le argomentazioni del caso al fine di consentire al TAR di valutare l'effettiva sussistenza del grave pregiudizio prospettato dal ricorrente.

(2) Disposizioni riguardanti il ricorso alla Commissione per l'accesso.

La Commissione si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine il ricorso si intende respinto. Nel caso in cui la Commissione ritenga illegittimo il provvedimento di diniego, ne dà informazione al richiedente e all'autorità che ha adottato l'atto di diniego. In tal caso, il Comandante di Reparto valuterà l'opportunità di emanare o meno un provvedimento confermativo motivato del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della citata comunicazione da parte della Commissione, tenendo conto che, nel caso di specie, l'inerzia o il silenzio dell'Amministrazione equivale a consentire l'accesso ai documenti.

Il ricorso amministrativo non è alternativo a quello giurisdizionale. La presentazione del ricorso innanzi alla Commissione sospende i termini per il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, che riprendono a decorrere dalla data di ricevimento da parte del richiedente l'accesso della decisione della citata Commissione, ovvero dalla data in cui si è formato il silenzio rifiuto sull'istanza di riesame.

Le funzioni decisionali e di firma per i ricorsi innanzi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi per il riesame delle determinazioni di diniego sono demandate al Comandante di Reparto che ha emesso il provvedimento impugnato, se retto da Ufficiale, ovvero, se retto da Ispettore, al Comandante del primo Reparto sovraordinato retto da ufficiale, che ne dà notizia ai sovraordinati livelli gerarchici fino al Comando Regionale incluso.

(3) Disposizioni riguardanti la proposizione o la resistenza in appello.

Le funzioni decisionali e di firma relative ai rapporti con l'Avvocatura Generale dello Stato per la formulazione di eventuali proposte di appello o per la resistenza agli appelli di parte in tema di accesso ai documenti relativi all'attività di verifica e controllo sono attribuite ai Comandi Regionali o equiparati. Le relative memorie verranno articolate secondo lo schema di massima *sub* (1).

(4) Monitoraggio degli sviluppi giurisprudenziali per orientamento dei Reparti.

Al fine di garantire un costante monitoraggio degli sviluppi giurisprudenziali in materia, finalizzato a consentire al Comando Generale di assicurare il proprio supporto ai reparti nella gestione delle istanze di accesso agli atti e di poter fornire eventuali ulteriori linee di indirizzo, i Comandi Regionali provvederanno, all'esito di ogni giudizio di primo e secondo grado, a comunicare al Comando Generale – III Reparto – Ufficio Tutela Entrate gli estremi delle pronunce degli Organi giudiziari amministrativi e delle determinazioni della Commissione per l'accesso, trasmettendo altresì copia delle memorie difensive prodotte.

Le sentenze e le decisioni maggiormente significative saranno inserite, per orientamento dell'attività in materia, in apposito *link* sul sito *intranet* dell'Ufficio Tutela Entrate, consultabile tramite il portale istituzionale "IRIDE".

5. Regole di condotta dei militari durante le verifiche ed i controlli.

a. Principi e canoni di carattere generale.

I militari della Guardia di Finanza, in genere e, quindi, anche quelli addetti all'attività ispettiva fiscale, sono soggetti:

- ai generali principi di legalità, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, previsti a fattor comune per tutti i funzionari pubblici e che si fanno comunemente discendere dai contenuti dell'art. 97 della Costituzione, a corollario dei quali l'evoluzione della legislazione ha specificato gli ulteriori canoni generali della economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza;
- all'obbligo generale previsto dall'art. 54 della stessa Costituzione per tutti coloro cui sono affidate pubbliche funzioni, di adempiere a queste con disciplina e onore;
- ai precetti penali rivolti in generale ai pubblici ufficiali e in particolare agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e polizia tributaria, alle ulteriori norme del codice penale militare ed alle "esclusive" previsioni di leggi speciali (ad esempio, la previsione della fattispecie di "collusione in contrabbando" di cui alla Legge 9 dicembre 1941, n. 1383);
- ai doveri e alle connesse responsabilità discendenti dalle leggi in tema di rapporto di pubblico impiego e dal Codice dell'ordinamento militare, fra cui possono essere in questa sede ricordati, fra gli altri, gli obblighi di:
 - *legalità*, che consiste nell'obbligo di osservare puntualmente, nell'esercizio delle proprie funzioni, la Costituzione, le leggi e ogni altra norma giuridica;
 - *fedeltà*, che consiste nel dovere di assicurare, nell'assolvimento delle proprie funzioni, esclusivamente l'interesse pubblico;
 - *diligenza*, che consiste nell'obbligo di adempiere con puntualità, cura, impegno e ordine le mansioni affidate, anche al fine di conseguire il massimo rendimento nell'esercizio delle proprie funzioni;
 - *rettitudine*, che consiste nell'obbligo di operare, sia nelle relazioni d'ufficio sia in quelle a questo estranee, in conformità al diritto, all'etica, alla morale e al buon costume;

- *subordinazione*, che consiste nell'obbligo di rispetto e obbedienza nei confronti dei Superiori Gerarchici.

b. Il piano di prevenzione della corruzione della Guardia di Finanza.

In aderenza alla normativa di cui alla Legge n. 190 del 6 novembre 2012, così come previsto per tutte le Pubbliche amministrazioni, anche il Corpo si è dotato di un Piano triennale di prevenzione della corruzione, nell'ambito del quale sono state individuate le aree e i processi di lavoro maggiormente a rischio e le relative misure di trattamento volte a impedire che possano verificarsi eventi corruttivi.

La materia è stata oggetto di revisione nell'ambito dei provvedimenti di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche previsti dalla Legge n. 124 del 7 agosto 2015, con la quale, tra l'altro, il Governo è stato delegato a emanare un decreto volto ad aggiornare la normativa per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

In attuazione della suddetta delega, il Governo ha emanato il Decreto Legislativo n. 97 del 25 maggio 2016, con cui, nell'ottica di semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, è stata prevista:

- la figura unica del "Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza";
- l'abolizione del "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", i cui contenuti devono ora essere ricompresi nel "Piano triennale di prevenzione della corruzione".

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in ragione delle peculiarità del Corpo e della sua marcata autonomia organizzativa rispetto alle altre componenti dell'Amministrazione finanziaria, ha ritenuto opportuno individuare un "Responsabile" anticorruzione ad *hoc* per la Guardia di Finanza, delegandone la nomina al Comandante Generale.

Con determinazione n. 360979 del 29 novembre 2016 il Comandante Generale ha nominato il Capo di Stato Maggiore del Comando Generale quale Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la Guardia di Finanza.

In considerazione della complessità della struttura ordinativa del Corpo, il Responsabile della prevenzione si avvale del supporto dei "Referenti", individuati nei Comandanti di I e di II livello (allegato 2 del Piano anticorruzione relativo al triennio 2016-2019), per garantire, in modo capillare, il completo presidio e la gestione delle aree e dei processi a più elevato rischio.

I dirigenti preposti nelle aree particolarmente esposte al rischio – da individuarsi, per quanto concerne la componente territoriale, nei Comandanti di Reparto – sono tenuti a supportare i "Referenti" attraverso un costante monitoraggio dei processi di lavoro di rispettiva competenza, assicurando il proprio apporto alla "gestione del rischio", proponendo, se ritenuto opportuno in relazione al contesto di riferimento, l'adozione di ulteriori misure di prevenzione.

Con il Decreto del 31 gennaio 2017, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha approvato il Piano di prevenzione della corruzione della Guardia di Finanza relativo al triennio 2017-2019.

La strategia di prevenzione della corruzione, elaborata nel citato Piano triennale, è stata finalizzata, in particolare, a individuare, mediante una mirata attività di analisi, le aree a più elevato rischio di corruzione e a determinare le esigenze di intervento volte a ridurre la probabilità che si verifichino eventi corruttivi, mediante la predisposizione di idonee misure di prevenzione.

L'attività del Corpo svolta in materia di verifiche e controlli fiscali è uno dei principali "processi di lavoro" oggetto di valutazione del menzionato Piano anticorruzione, inserito nel Registro dei rischi, nell'area di rischio dedicata alle "Operazioni" (allegato 3 del citato Piano triennale).

Per ogni fase in cui si articola il relativo *iter* procedurale sono stati individuati, sia l'evento di rischio che potrebbe favorire l'accadimento di un episodio di corruzione, sia i soggetti potenzialmente coinvolti.

In questa sede, va evidenziato che le procedure contemplate nel presente manuale in tema di programmazione, preparazione, avvio, esecuzione e conclusione delle attività di verifica e controllo fiscale, sono state declinate nel citato Piano di prevenzione quali misure efficaci di trattamento volte a neutralizzare il rischio di corruzione.

c. Il codice deontologico per i militari della Guardia di Finanza.

Le regole di condotta contenute nel Codice deontologico della Guardia di Finanza, oggetto di integrazione e aggiornamento con la circolare del Comando Generale - I Reparto - n. 400.000 in data 29 aprile 2016, rappresentano un ulteriore strumento idoneo a prevenire e contrastare fenomeni di illegalità e a garantire la trasparenza dell'operato dei militari del Corpo, in un contesto sociale caratterizzato da una crescente attenzione ai valori etici cui deve ispirarsi la Pubblica Amministrazione.

La citata Legge n. 190/2012 ha introdotto nell'ordinamento nazionale, come dianzi detto, una serie di strumenti finalizzati a prevenire e contrastare il verificarsi di fenomeni corruttivi, fra i quali anche la modifica dell'art. 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, prevedendo in particolare l'adozione, da parte del Governo, di un codice di comportamento – emanato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 – valido per la generalità dei dipendenti pubblici, volto ad assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, nonché il rispetto dei doveri di diligenza, lealtà e imparzialità.

Le disposizioni ivi contenute, non avendo un'immediata portata precettiva nei confronti degli appartenenti alla Guardia di finanza, rappresentano, quali principi di comportamento a carattere generale, delle linee guida cui ispirarsi, di concerto con la disciplina prevista dal Codice dell'ordinamento militare e dal Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

Ai sensi del comma 5 del citato articolo 54, ciascuna Amministrazione Pubblica è tenuta a emanare un proprio codice di comportamento che integri e specifichi le regole del menzionato Codice di comportamento di matrice governativa.

In linea di continuità con il precedente codice deontologico, adottato nel 1995, la Guardia di Finanza si è dotata di un nuovo Codice emanato nel 2016, con il quale, al fine di migliorare e adeguare la strategia anticorruzione alla luce del nuovo quadro normativo, di cui si è fatto dianzi cenno, sono state riviste le regole di condotta dei militari del Corpo, aggiornandole ai principi fondamentali contenuti nel citato D.P.R. n. 62/2013.

Il "Codice deontologico della Guardia di Finanza", seppure riferito alla generalità degli appartenenti al Corpo, contiene disposizioni di indubbia rilevanza che devono ispirare anche l'azione del personale che svolge attività di verifica e controllo, in ragione della constatazione che proprio detto personale:

- svolge un particolare servizio connotato da frequenti e duraturi contatti con i privati cittadini, assolvendo di fatto una importante funzione di veicolo esterno dell'immagine del Corpo;
- esercita mansioni di estrema delicatezza, che, da un lato, incidono in maniera significativa sugli interessi privati ed economici dei cittadini, oltre che su diritti individuali degli stessi tutelati costituzionalmente e, dall'altro, sono espressione di precetti costituzionali, quanto meno di pari rango, alla base del generale dovere di tutti i consociati di concorrere alle spese pubbliche in ragione delle rispettive capacità di contribuzione e che, in quanto tali, non permettono margini di discrezionalità, se non di carattere strettamente "tecnico";

- nell'ambito dell'esercizio di dette funzioni, può verosimilmente trovarsi in situazioni di tendenziale contrapposizione con i privati, che vanno affrontate in ogni caso con compostezza, equilibrio, concretezza e decisione.

In questo generale contesto, risulta di assoluta importanza che il predetto personale abbia chiara e convinta consapevolezza dei precetti contenuti nel menzionato codice deontologico.

d. *Direttive di condotta nel corso delle operazioni ispettive.*

Oltre al complesso dei principi generali e delle specifiche disposizioni dianzi richiamate, è evidente che la condotta dei verificatori deve essere adeguata, al di là del doveroso rispetto procedurale di singole prescrizioni, allo "spirito" dello Statuto dei diritti del contribuente di cui alla più volte citata Legge n. 212/2000 e alla sua finalità di fondo di ispirare i rapporti fra contribuenti e Amministrazione finanziaria a reciproci rapporti di collaborazione e buona fede, ferma restando, d'altra parte, la necessità di improntare la propria azione al completo, puntuale ed effettivo esercizio delle proprie funzioni ispettive.

Al fine di fornire indicazioni che possano risultare d'ausilio per una opportuna azione di contemperamento fra queste esigenze, può essere utile individuare le direttive di condotta dei verificatori nel corso delle attività ispettive, sulla base di quelli che sono, da un lato, i diritti e, dall'altro, i doveri del contribuente a queste sottoposti.

Fra i primi, pertanto, si richiamano quelli di:

- accertare sempre e comunque l'identità dei verificatori;
- disporre di copia del foglio di servizio rilasciato dal Comando operante, nonché delle eventuali autorizzazioni che riguardano l'attività;
- conoscere i motivi del controllo, nei termini indicati al Capitolo 3 della presente Parte III, compatibili con le esigenze di riservatezza e l'eventuale ricorrenza del segreto d'ufficio o sulle indagini penali;
- essere soggetto all'attività ispettiva durante il normale orario di lavoro e nel termine complessivo di permanenza massima dei verificatori presso la sua sede di trenta giorni, prorogabili per altri trenta solo in caso di particolare complessità delle indagini, o di quindici giorni, prorogabili di ulteriori quindici giorni, nell'arco di un trimestre nel caso di imprese a contabilità semplificata e di lavoratori autonomi;
- esigere che il comportamento dei verificatori arrechi la minore turbativa possibile allo svolgimento della propria attività.

Al riguardo occorre osservare che la casistica delle situazioni riscontrabili in concreto durante l'attività di servizio è talmente ampia e variegata da non consentire di fissare, sul punto, procedure operative puntuali ed esaustive, che rischierebbero d'irrigidire la capacità del personale di adattare la propria condotta alle condizioni oggettive e soggettive peculiari di ciascun intervento; tuttavia, è possibile tracciare alcuni principi guida che i verificatori terranno presenti come orientamento di fondo, con l'obiettivo di assicurare:

- la massima riservatezza e discrezione dell'ispezione.

La presenza dei verificatori nelle sedi aziendali deve essere non traumatica né appariscente, in modo da non attirare l'attenzione dell'ambiente esterno, almeno non oltre a quanto strettamente e inevitabilmente conseguente all'ispezione; anche per quanto precede e come già posto in risalto, i militari impiegati nei servizi di verifica vestiranno normalmente l'abito civile, come stabilito dai regolamenti in vigore e dall'art. 7 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, a meno che, in casi eccezionali, le condizioni particolari di tempo e di luogo inducano a ritenere che la presentazione di personale che sia, almeno in parte, in

uniforme, risulti opportuna per agevolare il riconoscimento della qualifica degli operanti nonché come tutela preventiva della loro sicurezza;

- le migliori condizioni per lo sviluppo del dialogo con il contribuente, ancorché con esclusivo riferimento a tutto quanto di diretto interesse per lo svolgimento dell'ispezione.

I verificatori non devono assumere un atteggiamento di “chiusura” nei riguardi del contribuente, così come, d'altra parte, non devono in alcun modo ricercare un rapporto confidenziale con lo stesso; i verificatori devono, semplicemente, essere disponibili ad ogni genere di dialogo e confronto con il contribuente che riguardi:

- .. gli aspetti attinenti all'organizzazione e all'esecuzione materiale delle operazioni ispettive, ai fini, ad esempio, dell'individuazione dei locali da usare per le operazioni stesse e della loro sistemazione e fruizione, delle modalità di relazione fra i verificatori stessi e il personale addetto a funzioni amministrative (per non intralciarne oltremodo il lavoro), degli orari giornalieri di inizio e di chiusura delle operazioni di controllo e altri aspetti simili;
 - .. le esigenze del contribuente di avere accesso, per esigenze di funzionalità della propria attività, a documenti acquisiti agli atti dell'ispezione e cautelati;
 - .. gli aspetti strettamente “tecnici” dell'attività ispettiva, sia in relazione ad esigenze conoscitive dei verificatori, sia in esito ad eventuali osservazioni, chiarimenti e deduzioni che il contribuente, o chi lo assiste, intendesse spontaneamente formulare;
- il rapido svolgimento delle operazioni ispettive, compatibilmente con le esigenze e le finalità dell'attività.

Come più volte si è ricordato, il “tempo” è un fattore prezioso nell'ambito dell'attività di verifica, anche dal punto di vista della salvaguardia degli interessi del contribuente, per cui rientra fra i generali doveri del Direttore della Verifica e di tutti i Superiori di questo fino al Comandante di Reparto, l'adozione di ogni utile accorgimento per assicurare che nel corso delle azioni ispettive – e non solo di quelle svolte presso la sede del contribuente – l'attività lavorativa sia organizzata su basi di razionalità ed efficienza, anche nell'ottica di un adeguato contenimento dei tempi.

È appena il caso di ribadire, peraltro, che questa esigenza non può far venir meno la necessaria completezza ed esaustività dell'attività ispettiva, entrambe da valutare, ovviamente, in relazione agli obiettivi di questa oltre che alle caratteristiche, dimensioni e concrete condizioni di esercizio dell'attività economica ispezionata;

- far verbalizzare tutto ciò che si ritiene necessario e disporre di un tempo ragionevole per rispondere alle richieste dei verificatori;
- ottenere una dettagliata descrizione dei documenti eventualmente prelevati dai verificatori;
- non essere oggetto di alcuna forma di pressione indebita;
- essere informato sull'iter del controllo e sul relativo esito;
- essere informato della facoltà di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa dinanzi agli organi di giustizia tributaria;
- comunicare all'Ufficio impositore, al termine della verifica e prima che venga emesso l'accertamento, osservazioni e chiarimenti che devono necessariamente essere presi in considerazione dall'Ufficio stesso, secondo quanto indicato al sottoparagrafo 10.a.(6) del capitolo 3 della presente Parte III;

- esigere il rispetto del segreto d'ufficio, sancito, in via generale, dal già citato art. 15 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nonché specificato in campo tributario dagli artt. 66 del D.P.R. n. 633/72 e 68 del D.P.R. n. 600/73.

In particolare, tale ultimo articolo considera violazione del segreto d'ufficio qualunque informazione o comunicazione riguardante l'accertamento, data senza ordine del giudice, salvo i casi previsti dalla legge, a persone estranee alle rispettive Amministrazioni, diverse dal contribuente o da chi lo rappresenta, dal personale dell'Amministrazione finanziaria e dalla Guardia di Finanza, nonché dagli altri organismi ivi specificamente indicati; a norma del richiamato art. 66 del D.P.R. n. 633/72, gli impiegati dell'Amministrazione finanziaria e gli ufficiali e agenti della Guardia di Finanza sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda i dati e le notizie di cui vengono a conoscenza nell'adempimento dei compiti e nell'esercizio dei poteri previsti dallo stesso decreto;

- nel caso di indagini finanziarie, sulle quali più diffuse indicazioni di dettaglio sono riportate nel capitolo 5 della Parte IV del presente Manuale operativo, esigere che i verificatori assicurino la riservatezza sui dati relativi ai propri rapporti finanziari e ricevere dagli operatori finanziari immediata notizia della intervenuta richiesta dei rapporti;
- leggere e firmare giornalmente i processi verbali e quello finale di constatazione;
- disporre di un esemplare degli stessi processi verbali di verifica e di constatazione.

Fra i doveri del contribuente, si citano quelli di:

- consentire l'accesso dei verificatori ai locali ove viene svolta l'attività, ovviamente ove gli stessi siano in possesso delle autorizzazioni previste dalla legge;
- mettere a disposizione dei verificatori stessi la contabilità e altra documentazione;
- fornire risposta in maniera chiara e completa alle richieste dei verificatori;
- non ostacolare o intralciare le operazioni di verifica;
- in caso di scritture detenute presso il professionista o il consulente, esibire la prescritta attestazione;
- custodire senza alterazioni la documentazione acquisita al controllo da parte dei verificatori;
- ispirare il proprio comportamento a canoni di collaborazione con i verificatori stessi.

6. Il riesame degli atti della verifica.

a. Cenni sull'autotutela in ambito tributario.

Nel diritto amministrativo, in generale, con il termine autotutela si designa l'attività con cui la Pubblica Amministrazione provvede a risolvere i conflitti, potenziali o attuali, che insorgono con altri soggetti relativamente ai suoi provvedimenti o alle sue pretese.

Essa è espressione di quella capacità che l'ordinamento conferisce ad ogni Pubblica Amministrazione di riesaminare la propria attività, senza l'intervento dell'Autorità giudiziaria, mediante correzione o rimozione dei propri atti che riconosca viziati sotto il profilo della legittimità o del merito, se del caso sostituendoli con un nuovo atto.

Trattandosi di un istituto giuridico di portata generale, che ha fondamento primigenio nel principio di legalità e nel dovere di *neminem laedere* che deve informare l'attività della Pubblica Amministrazione, il potere di autotutela da parte di quest'ultima può (*rectius*, deve) essere esercitato anche in assenza di una norma attributiva espressa, come più volte riconosciuto dalla Suprema Corte (sul punto, si vedano, Cass, 20 marzo 1991, n. 3003 e Cass. 21 agosto 1993, n. 8854).

La prima positiva affermazione dell'applicabilità dell'istituto in argomento in campo tributario risale all'art. 68 del D.P.R. 27 marzo 1992, n. 287, recante il Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle finanze. La normativa di settore, in seguito, è stata ampliata dall'art. 2-*quater* del D.L. 30 settembre 1994, n. 564, convertito dalla L. 30 novembre 1994, n. 656, in attuazione del quale è stato emanato il D.M. 11 febbraio 1997, n. 37, recante le norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria.

Tali provvedimenti riconoscono all'ufficio che ha emanato l'atto illegittimo o che è competente per gli accertamenti d'ufficio ovvero in via sostitutiva, in caso di grave inerzia, alla Direzione regionale o compartimentale dalla quale l'ufficio stesso dipende, il potere di annullamento o di revoca degli atti riconosciuti illegittimi o infondati.

In generale, l'ambito applicativo della disciplina normativa e regolamentare dettata dall'art. 2-*quater* del D.L. 30 settembre 1994, n. 564 e dal D.M. 11 febbraio 1997, n. 37, è rappresentato dagli atti, connessi alla fase di attuazione dei tributi, emanati dalle Agenzie fiscali e in grado di incidere negativamente sulla sfera giuridica o patrimoniale del contribuente.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'autotutela tributaria – che non si discosta, in questo essenziale aspetto, dall'autotutela nel diritto amministrativo generale – costituisce un potere esercitabile d'ufficio da parte delle Agenzie fiscali sulla base di valutazioni discrezionali, e non uno strumento di protezione del contribuente (fra le tante, Cass., sez. trib., sentenza 15 aprile 2016, n. 7511), sicché il privato può naturalmente sollecitarne l'esercizio, segnalando l'illegittimità degli atti impositivi, ma la segnalazione non trasforma il procedimento officioso e discrezionale in un procedimento ad istanza di parte da concludere con un provvedimento espresso.

Non esiste, dunque, un dovere dell'Amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela e, mancando tale dovere, il silenzio su di essa non equivale ad inadempimento, né, d'altro canto, il silenzio stesso può essere considerato un diniego, in assenza di una norma specifica che così lo qualifichi giuridicamente (Cass., SS.UU., sentenza 27 marzo 2007, n. 7388), con la conseguenza che il silenzio dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela non è contestabile davanti ad alcun giudice.

Al riguardo, si rappresenta che tale orientamento è stato recentemente confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 181 del 13 luglio 2017 che ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Commissione Tributaria Provinciale di Chieti con riferimento all'art. 2-*quater*, comma 1, del D.L. n. 564/1994, *“nella parte in cui non prevede né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente né l'impugnabilità – da parte di questi – del silenzio tacito su tale istanza”*, e all'art. 19, comma 1, del D.Lgs. n. 546/1992, *“nella parte in cui non prevede l'impugnabilità, da parte del contribuente, del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela proposta dal medesimo”*.

b. L'integrazione e la correzione degli atti della verifica.

Come evidenziato nel precedente paragrafo, l'istituto dell'autotutela si atteggia come strumento di preventiva e unilaterale risoluzione di possibili conflitti, potenziali o attuali, con i contribuenti.

A tal proposito, va rilevato che solo un atto impugnabile dinanzi alle Commissioni tributarie può dare direttamente luogo a una forma di contenzioso, che l'esercizio del potere di autotutela è volto ad evitare o a interrompere, mediante l'annullamento o la riforma dell'atto illegittimo o infondato.

Si tratta, in sostanza, degli atti accertativi, esecutivi, dei dinieghi o dei mancati rimborsi di imposta espressamente indicati dall'art. 19, comma 1, del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come atti direttamente impugnabili.

Tale assunto è avvalorato non soltanto dall'art. 1 del citato D.M. 11 febbraio 1997, n. 37, che individua gli Organi dell'Amministrazione finanziaria competenti per l'esercizio del potere di autotutela in materia fiscale negli uffici impositivi, ma anche dal richiamato art. 13 dello Statuto del Contribuente, il quale, nel fare riferimento al potere del Garante di attivare la procedura di autotutela, richiama espressamente gli "atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente".

Se ne deve derivare, quindi, che, almeno in linea di principio, non sono assoggettati alla disciplina dell'autotutela in ambito tributario gli atti di esecuzione delle attività ispettive formati dai Reparti del Corpo, in considerazione della loro natura endoprocedimentale e della loro inattitudine a produrre, in via autonoma e immediata, effetti giuridici pregiudizievoli per il contribuente al quale sono rivolti.

Pur tuttavia, occorre evidenziare che le finalità e i principi, di diretta ispirazione costituzionale, che regolano l'autotutela degli atti di accertamento o di riscossione non possono essere considerati estranei alle altre fasi in cui si sviluppa il procedimento tributario, e, in particolare, al momento dell'istruttoria, che è intimamente connesso e strumentale a quello dell'accertamento.

Ciò va viepiù affermato in ragione del rinnovato rapporto di fiducia e collaborazione Fisco-contribuente, rafforzato a seguito degli istituti introdotti dai provvedimenti attuativi della delega per la riforma del sistema tributario contenuta nella Legge 11 marzo 2014, n. 23.

In tale prospettiva, dunque, i richiamati principi di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, che devono caratterizzare l'agire della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), e l'interesse generale alla corretta applicazione delle norme impositive, che assume piena rilevanza costituzionale quale espressione dei principi di legalità (art. 23 Cost.) e di capacità contributiva (art. 53 Cost.), impongono a tutti i componenti dell'Amministrazione finanziaria di improntare la loro attività e il loro rapporto con il contribuente in termini di leale collaborazione e buona fede, oltre che, ovviamente, di rispetto delle norme.

Benché la giurisprudenza in precedenza richiamata non attribuisca carattere di doverosità all'esercizio del potere di autotutela da parte dell'Amministrazione che ha emanato l'atto illegittimo (fra le molte, Cass., SS.UU., sentenza n. 16097 in data 9 luglio 2009, richiamata da Corte Cost., sentenza n. 181 del 13 luglio 2017), proprio in attuazione dei richiamati principi generali, espressamente rimarcati dall'art. 10 dello Statuto del Contribuente, appare oltremodo opportuno, se non necessario, che, in caso di sopravvenuta conoscenza di elementi che delineano una nuova rappresentazione della complessiva posizione fiscale ricostruita in esito all'attività ispettiva in senso più favorevole al contribuente, questi ultimi siano considerati e adeguatamente approfonditi nella prospettiva di essere partecipati tempestivamente alle competenti articolazioni dell'Agenzia delle Entrate, affinché l'Ufficio impositore sia posto nella migliore condizione di esercitare la propria funzione in modo legittimo e senza recare ingiusti danni al contribuente.

Questa azione si profila essenziale tenuto conto che la parte, nelle more del giudizio avviato per rimuovere gli effetti dell'atto illegittimamente formato dall'Amministrazione, potrebbe essere anche attinta da provvedimenti di carattere ablativo.

Posto che tutti gli atti relativi ai controlli e alle verifiche fiscali devono conformarsi al rispetto dei principi dianzi delineati, un'attenzione particolare va riservata al processo verbale di constatazione, poiché rappresenta l'atto conclusivo dell'attività istruttoria che ne compendia le risultanze finali.

In ragione di quanto precede, nel caso in cui, successivamente alla trasmissione del processo verbale di constatazione agli uffici impositori, emergano nuovi elementi di conoscenza astrattamente idonei ad incidere sulla corretta determinazione della base imponibile del contribuente oggetto dell'azione di controllo o sulla configurazione degli stessi presupposti impositivi, i Reparti dovranno provvedere a un'attenta valutazione, e, nel

caso risultino suscettibili di determinare una rettifica in favore della parte, dovranno provvedere, in alternativa, a:

- riaprire il processo verbale di constatazione, al fine di dare contezza dell'effetto che i nuovi elementi comportano sulla quantificazione della pretesa impositiva già proposta per il recupero a tassazione;
- trasmettere al competente ufficio dell'Agenzia delle Entrate la documentazione attestante i predetti nuovi elementi ai fini delle determinazioni di competenza, dandone, comunque, comunicazione al contribuente, che, in tal modo, potrebbe anche decidere di non avvalersi della facoltà di presentare, ai sensi dell'art. 12, comma 7, dello Statuto del Contribuente, memorie difensive entro 60 giorni non più necessarie, fornendogli chiara evidenza degli aspetti di irregolarità eventualmente sanabili mediante l'istituto del ravvedimento operoso.

Il tutto, con evidenti riflessi sulla speditezza, economicità e semplificazione dell'azione amministrativa.

Infine, si evidenzia che, nell'ipotesi in cui sia già stato emanato un avviso di accertamento in relazione alla verbalizzazione del Reparto, la riapertura del processo verbale di constatazione potrebbe risultare improduttiva di qualsiasi effetto concreto in quanto inidonea a intervenire sull'efficacia dell'atto impositivo. Al ricorrere di tale circostanza, pertanto, il Reparto dovrà comunque partecipare nel modo più opportuno i nuovi elementi di conoscenza all'Ufficio, per le proprie autonome determinazioni, anche in vista dell'eventuale modifica o annullamento dell'avviso di accertamento ai sensi di quanto disposto dai richiamati art. 2-*quater* del D.L. 30 settembre 1994, n. 564 e D.M. 11 febbraio 1997, n. 37.

c. Rilevazione statistica nei casi di integrazione e correzione degli atti della verifica.

In relazione a quanto disciplinato nel precedente sottoparagrafo b., saranno rese disponibili le integrazioni, anche di tipo telematico, necessarie per garantire la corretta rendicontazione sia del numero di interventi eseguiti sia dei relativi risultati.

In caso di:

- riapertura del processo verbale di constatazione, verrà prevista una specifica funzione all'interno del sistema M.U.V. che consentirà, in automatico, di:
 - collegare i due processi verbali (quello originario e quello di "riapertura" delle operazioni ispettive), al fine di evitare duplicazioni dell'unico intervento;
 - rendicontare i risultati effettivi complessivi, a seconda del settore impositivo interessato dalle "rettifiche";
- partecipazione all'Agenzia delle Entrate dei nuovi elementi di conoscenza astrattamente idonei ad incidere sulla corretta determinazione della base imponibile del contribuente oggetto dell'azione di controllo o sulla configurazione degli stessi presupposti impositivi, il Reparto operante comunicherà a questo Comando Generale – III Reparto le nuove valutazioni che hanno determinato una rettifica dei rilievi già formulati nei confronti della posizione fiscale oggetto di intervento, utilizzando l'apposito modello costituente **Allegato 30-bis** del documento "Modulistica e documentazione di supporto".

Resta inteso che le eventuali modifiche e/o integrazioni ai rilievi, anche in termini quantitativi, saranno tenute in considerazione ai fini delle esigenze di monitoraggio e/o di rendicontazione complessiva degli interventi, sia dai Reparti interessati e dai superiori livelli gerarchici, sia da questo Comando Generale – III Reparto.

PARTE IV
VALORIZZAZIONE DELLE INFORMAZIONI ACQUISITE NELL'AMBITO DELLE
ATTIVITÀ INVESTIGATIVE, DI VIGILANZA E DI CONTROLLO DEI FLUSSI
FINANZIARI

CAPITOLO 1

L'UTILIZZO AI FINI FISCALI DI DATI ED ELEMENTI ACQUISITI NEL CORSO DI INDAGINI DI POLIZIA GIUDIZIARIA

1. L'utilizzo di elementi probatori di provenienza penale. Inquadramento normativo.

Nella Parte I del presente Manuale operativo si è già detto di come la capacità della Guardia di Finanza di valorizzare la sua funzione di polizia giudiziaria ed economico-finanziaria con competenza generale attraverso il diffuso ricorso alle indagini e alle investigazioni di polizia rappresenti il punto di forza dell'azione del Corpo per il contrasto all'illegalità fiscale.

Tale scelta deriva, oltre che dalla *mission* istituzionale assegnata alla Guardia di Finanza, dall'evidenza statistica secondo cui una cospicua parte dei rilievi fiscali constatati in materia di imposte sui redditi e I.V.A. dai Reparti si basa su elementi probatori acquisiti nell'ambito delle indagini di polizia giudiziaria, eseguite sia in materia di reati fiscali che nel campo degli altri crimini economico-finanziari e dei traffici illeciti.

A questo riguardo, il primo e più importante sistema di "comunicazione" fra procedimento penale ed attività ispettiva fiscale (e successivo procedimento di accertamento) è rappresentato dagli artt. 33, 3° comma, del D.P.R. n. 600/1973 e 63, 1° comma, del D.P.R. n. 633/1972, che prevedono che la Guardia di Finanza "previa autorizzazione dell'Autorità giudiziaria, che può essere concessa anche in deroga all'art. 329 c.p.p., utilizza e trasmette agli uffici documenti, dati e notizie, acquisiti direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre forze di polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria".

In via preliminare, è da osservare che le citate disposizioni non contengono preclusioni di sorta circa la natura del reato per il quale i poteri di polizia giudiziaria sono stati esercitati, sicché le stesse consentono l'utilizzo fiscale degli elementi emersi in ogni indagine penale, sia questa avviata o meno per reati propriamente fiscali.

Parimenti, l'espressione "utilizza (...) dati, documenti e notizie" fa evidentemente riferimento ad ogni genere di risultanza conseguente al contesto di polizia giudiziaria, anche di natura non strettamente documentale, così come a qualsiasi effetto fiscale dalla stessa derivante, sia in punto di determinazione del presupposto d'imposta (si pensi al caso dell'interposizione fittizia, ex art. 37, 3° comma, del D.P.R. n. 600/1973, o alla riconduzione sul territorio nazionale di una società avente formalmente la sede all'estero, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del TUIR, ovvero, ancora, alla individuazione di una stabile organizzazione a mente dell'art. 162 dello stesso TUIR), sia sul piano dell'individuazione e quantificazione di componenti di basi imponibili sottratte a tassazione (ricavi o altri proventi non contabilizzati, costi inesistenti o indeducibili fiscalmente, ecc.).

Le disposizioni di cui agli artt. 33 del D.P.R. n. 600/1973 e 63 del D.P.R. n. 633/1972 ammettono che l'autorizzazione all'utilizzo ai fini fiscali possa essere concessa anche in deroga all'art. 329 c.p.p. e, quindi, anche prima della cessazione del segreto investigativo.

In base alla disciplina del citato art. 329 c.p.p., detto segreto si articola in due ambiti, quali, segnatamente, il divieto di partecipazione – cosiddetta "segretezza interna" – che inibisce ai soggetti privati del procedimento di venire a conoscenza delle attività dell'indagine preliminare ed il divieto di divulgazione – cosiddetta "segretezza esterna" – che impedisce la diffusione delle notizie acquisite nel corso delle indagini stesse fra tutti coloro a queste estranei.

A norma dell'art. 329, comma 1, c.p.p., tanto la segretezza interna quanto quella esterna cadono, oltretutto alla chiusura delle indagini preliminari, nel momento in cui l'indagato possa conoscere gli atti compiuti dal Pubblico Ministero o dalla polizia giudiziaria e, cioè, allorché sia richiesta la presenza dell'interessato o del suo difensore.

Tale sistema, peraltro, può subire due eccezioni, consistenti nell'anticipata cessazione e nel prolungamento del segreto: è previsto, infatti, che il Pubblico Ministero, da un lato, possa

disporre con decreto motivato, laddove necessario per la prosecuzione delle indagini, la diffusione di notizie relative a singoli atti o parti di essi che dovrebbero ancora restare segreti e, dall'altro, che lo stesso possa disporre il mantenimento del segreto relativamente a singoli atti per i quali il medesimo segreto, secondo le regole generali, sia cessato.

La deroga ammessa dai richiamati artt. 33 del D.P.R. n. 600/1973 e 63 del D.P.R. n. 633/1972 viene ad incidere su quella che si è definita "*segretezza esterna*", consentendo al giudice di valutare, caso per caso, la possibilità di concedere il nulla osta all'utilizzo, a fini fiscali, delle risultanze investigative, anche prima del momento in cui l'indagato possa venire a conoscenza degli atti compilati.

Può essere utile richiamare, in questa sede, le riflessioni svolte a suo tempo da parte della dottrina in ordine alla formulazione letterale delle norme, le quali prevedono che i dati trasmissibili siano quelli acquisiti "*nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria*". Si chiedeva, in particolare, se rimanessero esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni in questione gli elementi direttamente acquisiti dall'Autorità Giudiziaria attraverso gli ampi e autonomi poteri che il codice di rito le riconosce (si pensi, in via del tutto esemplificativa, all'interrogatorio dell'indagato condotto direttamente dal Pubblico Ministero oppure alle commissioni rogatorie).

In assenza di una norma che ne disciplini espressamente la trasmissione, erano state avanzate ipotesi interpretative che tentavano di trovare soluzione a tale asimmetria, sostanzialmente riconnesse ad una lettura di principio dell'art. 116 c.p.p., che consente a chiunque sia interessato – compresa, pertanto, la Guardia di Finanza nell'esercizio delle proprie funzioni – di richiedere copia degli atti alle Autorità Giudiziarie.

La questione ha invero perso di interesse alla luce delle modifiche apportate all'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973 ad opera del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, le quali evidenziano la cogenza di tale circolazione informativa, come più diffusamente si dirà nel successivo Capitolo 2, paragrafo 3.

Si ritiene quindi che gli elementi acquisiti direttamente dall'Autorità Giudiziaria, i quali siano suscettibili di uno sviluppo fiscale, possono certamente confluire nel procedimento tributario ai sensi della disposizione da ultimo citata, che rappresenta un ulteriore mezzo di trasferimento in sede amministrativa delle informazioni acquisite in ambito penale.

Con riguardo alla tempistica con cui tale circolazione probatoria può avvenire, si osserva che l'art. 36 non prevede, tuttavia, una espressa deroga al segreto istruttorio. Di converso, un'analisi più ampia dello stesso articolo – e, parallelamente, della disposizione introdotta con l'art. 1, comma 141, della L. n. 208/2015 (legge stabilità 2016) – consente di desumere che l'Autorità Giudiziaria sia abilitata a comunicare le informazioni fiscalmente rilevanti direttamente reperite nell'esercizio di autonome facoltà istruttorie anche prima della chiusura delle indagini preliminari. Il prosieguo della disposizione, infatti, abilita "*previa autorizzazione*" della stessa Magistratura, gli organi di polizia giudiziaria a trasmettere tali elementi al Corpo. Posto che tale preventiva autorizzazione non può che riferirsi, con ogni evidenza, alla valutazione discrezionale dell'Autorità Giudiziaria in ordine alla possibilità di derogare alla c.d. "*segretezza esterna*" sopra richiamata, sarebbe incoerente sostenere che la stessa Autorità abilitata ad accordare tale dispensa ad altra Forza di Polizia non possa derogarvi in prima persona.

2. La funzione dell'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.

Nel dibattito giurisprudenziale sviluppatosi nel corso degli anni relativamente alle previsioni di cui ai menzionati artt. 33, 3° comma, del D.P.R. n. 600/1973 e 63, 1° comma, del D.P.R. n. 633/1972, un ruolo centrale ha assunto la questione attinente alla necessità o meno dell'autorizzazione del magistrato ai fini della successiva legittimità dell'accertamento basato su prove di provenienza penale.

A fronte della persistenza di talune posizioni dei giudici di merito orientate a considerare il provvedimento autorizzativo imprescindibile per il legittimo ingresso dei dati acquisiti dalla

polizia giudiziaria nel procedimento tributario, da tempo la Corte di Cassazione si è decisamente attestata su una differente posizione, sostenendo, in più occasioni (*ex plurimis*, Sez. V, 17 giugno 2016, n. 12549; Sez. V, 19 settembre 2014, n. 19756; Sez. V, 31 gennaio 2013, n. 2352), che l'autorizzazione della magistratura è prevista a salvaguardia del segreto delle indagini penali e non ha – diversamente da quella del Procuratore della Repubblica, prevista per l'accesso ai fini fiscali dall'art. 52, 2° e 3° comma, del D.P.R. n. 633/1972 – alcuna finalità di stretta tutela nei confronti del contribuente ovvero dei soggetti coinvolti nel procedimento penale.

Ne consegue, a mente delle citate pronunce di legittimità, che:

- la violazione delle disposizioni in commento non determina l'inutilizzabilità degli elementi conoscitivi sui quali sia stato fondato l'accertamento tributario, né nell'ipotesi in cui questi siano stati acquisiti in assenza di autorizzazione, né nel caso in cui sia stata rilasciata da un'Autorità Giudiziaria non competente in ordine alla specifica fase processuale;
- l'accertamento demandato all'Autorità Giudiziaria penale non può in alcun modo concernere la rilevanza degli elementi ai fini dell'accertamento tributario;
- l'autorizzazione in argomento può essere motivata, anche in via sintetica ovvero indiretta, tramite il riferimento ai dati allegati dall'Organo richiedente.

Il quadro complessivo che emerge dalle posizioni della giurisprudenza di legittimità dianzi richiamate:

- appare in linea con l'orientamento a suo tempo espresso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 51 del 18 febbraio 1992, secondo la quale *“l'unico limite che occorre rispettare nella altrimenti piena possibilità della polizia giudiziaria di trasmettere agli uffici delle imposte gli anzidetti dati, va individuato nella imprescindibile esigenza che a quella trasmissione non consegua alcun pregiudizio agli interessi protetti con il segreto istruttorio. Di ciò, a ragione, si preoccupano le disposizioni impugnate allorché subordinano la trasmissione agli uffici finanziari delle informazioni e dei documenti in possesso della polizia giudiziaria alla previa autorizzazione del giudice, la quale è espressamente giustificata dall'esigenza di salvaguardare l'efficienza e il buon esito dell'indagine penale e di tutelare i diritti della persona sottoposta all'indagine medesima”*;
- risulta sostanzialmente aderente alla *ratio legis* rilevabile dal contenuto della relazione illustrativa del D.Lgs. n. 74 del 2000, nella quale si legge che il Pubblico Ministero, ai fini della deroga alle norme che regolano il segreto istruttorio, deve unicamente procedere ad una *“valutazione comparativa dell'interesse a non diffondere comunque ante diem la conoscenza di atti che possono risultare cruciali per lo svolgimento delle indagini e quello contrapposto dell'Amministrazione finanziaria ad avere pronta notizia di acquisizioni investigative suscettibili di portare all'avvio di procedure di recupero di imposte o di applicazione di sanzioni”*.

Sembra di tutta evidenza che, sebbene le indicazioni della giurisprudenza di legittimità militino per l'irrelevanza, ai fini della validità dell'atto di accertamento, della questione relativa alla mancata produzione dell'autorizzazione del magistrato ovvero alla sua tardività, la preventiva acquisizione di detto provvedimento è condizione indispensabile per non incorrere nelle gravi responsabilità connesse alla violazione del segreto sulle indagini. Anche per tale motivo:

- la richiesta e l'avvenuta concessione della suddetta autorizzazione devono essere espressamente menzionate nell'eventuale piano di verifica;

il provvedimento dell'Autorità Giudiziaria riguardante la medesima autorizzazione deve essere allegato al processo verbale di verifica o di operazioni compiute che contiene la formulazione dei rilievi fondati sugli elementi di provenienza penale, nonché a quello di constatazione.

3. L'utilizzabilità soggettiva dei dati ed elementi di provenienza penale.

L'evoluzione normativa delle disposizioni in esame, che ha progressivamente eliminato ogni riferimento alla figura dell'imputato, supporta la tesi che ritiene legittimo l'avviso di accertamento o di rettifica basato su elementi acquisiti in relazione a reati contestati a soggetto diverso dal contribuente destinatario dell'avviso stesso; di conseguenza, possono essere utilizzati a fini fiscali, nei confronti di un certo contribuente, tutti gli elementi rilevati anche nello svolgimento di attività di polizia giudiziaria nei riguardi di soggetti terzi.

In tal senso, chiaramente si esprimono, tra le altre, le sentenze della Corte di Cassazione n. 14055 del 16 giugno 2006 – secondo la quale il provvedimento autorizzativo alla perquisizione di un certo contribuente, allo scopo di reperire documentazione allo stesso relativa, permette di acquisire, nel suo domicilio, anche i documenti e le prove relative ad altro soggetto, utilizzabili ai fini fiscali nei confronti di quest'ultimo – nonché la pronuncia n. 22119 del 22 ottobre 2007 dello stesso Collegio, per la quale la documentazione acquisita in seguito a perquisizione nel domicilio di una persona sottoposta ad indagini penali può essere legittimamente utilizzata ai fini fiscali nei confronti del coniuge.

Naturalmente, come precisato nella Parte II, Capitolo 3, paragrafo 3.b del presente Manuale operativo, laddove la polizia giudiziaria proceda al sequestro probatorio sulla base di un provvedimento della Magistratura con indicazione specifica delle cose da acquisire, sarà necessario un decreto di convalida da parte della stessa Autorità Giudiziaria nel caso in cui gli operanti eseguano d'iniziativa il sequestro di cose diverse da quelle indicate nel decreto di perquisizione delegata.

4. L'utilizzabilità fiscale di specifici elementi probatori acquisiti in attività di polizia giudiziaria.

a. Introduzione.

Quanto esposto nei paragrafi precedenti delinea il quadro generale delle regole che sovrintendono all'ingresso nell'accertamento fiscale di elementi probatori acquisiti nel corso di attività istruttorie penali.

Occorre chiarire se ricorrano limitazioni di vario genere con riferimento a specifiche tipologie di prove; ciò si spiega soprattutto perché, dovendo la prova penale, trasfusa nell'accertamento, essere sottoposta al vaglio del giudice tributario, le regole del relativo giudizio potrebbero non essere compatibili con un incondizionato utilizzo processuale della stessa.

Una valutazione di sintesi della giurisprudenza consente di evincerne il principio secondo cui il giudice tributario può legittimamente fondare il proprio convincimento anche sulla generalità degli elementi di prova acquisiti nel processo penale, purché tali elementi vengano sottoposti ad una propria autonoma valutazione, secondo le regole tipiche della distribuzione dell'onere probatorio valevoli ai soli fini fiscali, le quali non richiedono che la pretesa fiscale sia assistita da prove univoche, certe ed inconfutabili, viceversa indispensabili per una condanna penale (*ex multis*, Cass., Sez. V, 20 marzo 2013, n. 6918).

In siffatte situazioni, cioè, l'autonomia esistente fra procedimento penale e quello tributario, la diversa rilevanza che gli elementi indiziari possono assumere nel primo (a mente dell'art. 192, comma 2, c.p.p., secondo cui *"l'esistenza di un fatto non può essere desunta da indizi a meno che questi siano gravi, precisi e concordanti"*) rispetto al secondo (che può essere astrattamente fondato, al ricorrere di determinati presupposti, anche su elementi di minore spessore dimostrativo), nonché l'assoluta indipendenza di decisione dei diversi giudici, con il solo obbligo di dare conto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati, possono condurre a valutazioni differenti circa la rilevanza probatoria nell'una e nell'altra sede di documenti aventi contenuto indiziario.

Tale soluzione è pienamente aderente al sistema nel suo complesso; del resto, come già evidenziato nella Parte III, Capitolo 5, paragrafo 1 del presente Manuale operativo, la stessa giurisprudenza di legittimità riconosce che, anche con riferimento alle medesime risultanze probatorie, il processo penale e quello tributario possano concludersi con esiti differenti.

La richiamata autonomia dei procedimenti nonché il mancato ricorrere nell'ordinamento tributario di una disposizione analoga all'art. 191 c.p.p. – che vieta, come noto, l'utilizzo nel processo penale di elementi probatori assunti irritalmente – appaiono abilitare anche la valorizzazione, ai fini prettamente fiscali, di elementi informativi acquisiti in violazione delle regole proprie della procedura penale, ad esempio nel caso in cui tale irrituale acquisizione abbia comunque rispettato gli *standard* di garanzia diversamente contemplati dall'istruttoria tributaria.

In via esemplificativa, è stato ritenuto utilizzabile quanto rinvenuto durante una perquisizione di polizia giudiziaria eseguita in violazione delle regole previste con riferimento alla partecipazione del difensore, atteso che questa non è contemplata dalle norme che disciplinano l'accesso domiciliare da parte della polizia tributaria (Cass., Sez. V, 19 giugno 2001, n. 8344).

Come pure, al ricorrere di indizi di reato che impongano l'osservanza delle norme del codice di procedura penale, gli elementi raccolti a carico del contribuente senza che in suo favore siano state apprestate le prescritte garanzie difensive sono stati ritenuti inutilizzabili ai soli fini dell'applicazione della legge penale, potendo invece rientrare nel procedimento di accertamento fiscale. Si pensi, in via esemplificativa, al caso di un accesso fiscale che sia proseguito con i poteri tributari nonostante l'emersione di indizi di reato: gli elementi acquisiti risulteranno comunque utilizzabili nel contesto prettamente fiscale (Cass., Sez. V, 31 maggio 2016, n. 11354). La questione è stata affrontata nella Parte III, Capitolo 5, paragrafo 2 del presente Manuale operativo.

Il giudice tributario fonderà in ogni caso il proprio convincimento anche con riguardo al quadro probatorio acquisito nell'ambito del procedimento penale, procedendo non solo ad una libera e autonoma valutazione critica di tale materiale sotto il profilo del merito, ma vagliandone pure la legittima acquisizione nel contesto del procedimento di origine (Cass., Sez. II, 29 ottobre 2010, n. 22200).

La tematica qui in esame va inquadrata in quella, più ampia, dell'*(in)utilizzabilità* nel procedimento tributario di elementi acquisiti in violazione dei relativi presupposti istruttori e non soltanto del codice di rito penale.

La questione, ampiamente dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, concerne, in estrema sintesi, il rapporto sussistente tra l'acquisizione irrituale, illecita o illegittima di elementi probatori ed i conseguenti effetti sull'atto di accertamento, declinati diversamente, per via interpretativa, dalle teorie dell'invalidità derivata e dell'inutilizzabilità della specifica prova, che si contrappongono a quella della utilizzabilità *tout court*.

La tesi dell'invalidità derivata, da ritenere prevalente, riproduce in ambito tributario il meccanismo tipico del diritto amministrativo per il quale, allorquando sussista un collegamento di natura procedimentale tra un atto ed il provvedimento finale, nel senso che il primo rileva come antecedente necessario e strumentale rispetto al secondo, presentando con esso un vincolo di consequenziale connessione – come avviene, in genere, per le attività istruttorie rispetto all'avviso di accertamento – i vizi dell'uno si riverberano negativamente sulla validità dell'altro, sì da determinare l'illegittimità in via derivata del provvedimento finale per la parte di esso che riposa sugli atti istruttori illegittimi (Cass., SS.UU., 7 maggio 2010, n. 11082 e Cass., SS.UU., 21 novembre 2002, n. 16424).

Per quanto qui di interesse, si segnala la direttrice interpretativa cui pare condurre l'arresto giurisprudenziale delle Sezioni Unite penali fornito con la sentenza 9 aprile 2010, n. 13426, che evidenzia come le intercettazioni dichiarate inutilizzabili a norma dell'art. 271 c.p.p.,

così come le prove inutilizzabili a mente dell'art. 191 c.p.p., perché acquisite in violazione di specifici divieti stabiliti dalla legge, non siano suscettibili di uso agli effetti di qualsiasi tipo di giudizio. Da ciò sembrerebbe discendere il principio per cui l'inutilizzabilità sia da intendere alla stregua di una "*categoria unitaria*", produttiva di effetti invalidanti diffusivi tali da non interessare solo il processo penale di provenienza, estendendosi anche a quello tributario.

Tuttavia, non mancano numerosi orientamenti di segno difforme, viceversa tendenti a valorizzare pienamente, sotto il profilo fiscale, ciò che sia stato illecitamente formato o, quanto meno, a consentirne l'utilizzo alla stregua di spunto investigativo per ulteriori indagini (Cass., Sez III, 10 luglio 2013, n. 29433).

Sul punto, assume interesse la posizione della giurisprudenza espressa in ordine all'utilizzabilità della c.d. "*lista Falciani*", che sarà richiamata sinteticamente nel successivo Capitolo 3, paragrafo 2.b., avendo la "*lista*" ad oggetto documenti acquisiti sia per via rogatoria che nell'ambito della cooperazione internazionale amministrativa.

La difficoltà, in ogni caso, allo stato, a ricondurre a sistema le diverse soluzioni giurisprudenziali che si registrano – le quali, tuttavia, pur con sfumature ed approcci argomentativi differenti, talora presentano non trascurabili punti di contatto – rende fortemente opportuno osservare scrupolosamente le procedure istruttorie, pena, a prescindere dalle eventuali responsabilità amministrative, penali e disciplinari degli operanti, l'eventuale inutilizzabilità del materiale probatorio illegittimamente acquisito, con conseguenti, possibili riflessi in punto di inefficacia dell'atto accertativo.

Premesso quanto sopra a titolo di inquadramento generale, di seguito ci si soffermerà sui più significativi elementi probatori rinvenibili in ambito penale, vagliando la legittimità del loro ingresso nel procedimento e nel processo tributario, nonché la valenza loro attribuibile nel contesto di specie.

b. I documenti.

Una volta ottenuta la prescritta autorizzazione presso l'Autorità Giudiziaria, fatta eccezione per quanto sopra indicato, alcuna limitazione o problematica, né teorica, né pratica, può prospettarsi per l'utilizzo ai fini dell'accertamento dei documenti acquisiti nel corso di procedimenti penali.

Del resto, tanto l'accertamento quanto il contenzioso tributario sono tipici procedimenti documentali, nel senso che i documenti ne costituiscono la principale fonte probatoria: conferma di ciò si rinviene, per l'accertamento, in tutte le prescrizioni degli artt. 32 e 33 del D.P.R. n. 600/1973, 51 e 52 del D.P.R. n. 633/1972, riguardanti i poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria in tema di richieste, acquisizioni, ricerche ed ispezioni di documenti che si trovino nella disponibilità del contribuente o di terzi che con questo hanno intrattenuto rapporti, nonché, con riferimento alla fase processuale, nell'art. 7 del D. Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, che verte sui poteri istruttori delle Commissioni tributarie.

Appare evidente, peraltro, che diverse potrebbero essere le conseguenze attribuite a un certo documento da parte del Magistrato penale, dell'Ufficio finanziario o del Giudice tributario, specie con riferimento non tanto ai documenti che provano essi stessi, quali "*prove dirette*", il fatto da dimostrare (si pensi, a una o più fatture attive non registrate ed i cui importi non siano stati riportati in dichiarazione), quanto a quelli che sono espressivi di situazioni o circostanze sintomatiche del fatto in discussione.

Il caso tipico è quello della documentazione "*extracontabile*", che, come evidenziato nella Parte V, Capitolo 1 del presente Manuale operativo, talvolta permette di rilevare "*prove dirette*" di certi fenomeni evasivi mentre, più spesso, contiene elementi che difficilmente possono essere considerati, di per se stessi, quale conferma immediata dell'esistenza di attività non dichiarate o dell'inesistenza di passività dichiarate, richiedendo invece un'azione di valutazione, comparazione ed elaborazione, che non di rado avviene nel quadro di una contabilità ufficiale formalmente regolare.

c. Le dichiarazioni e le testimonianze.

Ai fini della verifica della legittimità dell'atto impositivo, dottrina e giurisprudenza hanno relegato su di un piano secondario la valutazione della cornice, amministrativa o giudiziaria, nell'ambito della quale dichiarazioni e/o testimonianze vengono raccolte. Quanto osservato consente di affermare, in via preliminare, la spendibilità nell'istruttoria fiscale sia delle informazioni attinte da persone che possano riferire circostanze utili ai fini delle indagini ai sensi dell'art. 351 c.p.p., sia di quanto dichiarato dallo stesso indagato in sede di interrogatorio ex artt. 64, 350 e 370 c.p.p..

Il tema del possibile ingresso nel procedimento tributario e nel processo tributario di dichiarazioni e/o testimonianze è stato piuttosto dibattuto rispetto alla loro provenienza, se cioè fossero state rese dallo stesso contribuente sottoposto a verifica/indagine ovvero fornite da soggetti terzi.

Nel primo caso, la posizione dei giudici è sempre stata nel senso della legittimità, nel presupposto, talvolta esplicitato, più spesso implicito, che le regole del procedimento penale garantiscono il contraddittorio utile alla difesa dell'indagato/imputato, anticipando appunto alla fase processuale-penale quella dialettica fra Fisco e contribuente normalmente posta in essere nell'istruttoria amministrativa.

Nello specifico contesto, si è pure posto il problema di dichiarazioni acquisite nell'alveo di un'istruttoria fiscale dal cui contenuto siano emersi indizi di reità, senza che i verbalizzanti abbiano provveduto alla nomina di un difensore di fiducia, ex artt. 350 c.p.p. e 220 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice di rito, le quali abbiano dato dapprima avvio ad un procedimento penale e poi siano state successivamente oggetto di autorizzazione del magistrato per il definitivo utilizzo nel procedimento tributario.

Al riguardo, in linea con quanto rilevato sull'autonomia tra i procedimenti, la giurisprudenza di legittimità ha specificato che il mancato ricorso alle norme del codice di procedura penale pregiudica unicamente l'utilizzo ai fini giudiziari degli elementi così acquisiti.

Quanto al tenore probatorio attribuibile alle informazioni attinte presso lo stesso contribuente, vale il principio secondo cui tali elementi sono dotati di un valore meramente indiziario, concorrendo a formare il libero convincimento del giudice in combinato con altre e diverse evidenze probatorie, come in seguito sarà meglio delineato.

Deve darsi conto, tuttavia, dell'orientamento giurisprudenziale consolidatosi rispetto alle dichiarazioni che, per il loro contenuto intrinseco, possano qualificarsi come confessorie, raccolte indifferentemente in sede d'istruttoria fiscale o nell'ambito di un procedimento penale, direttamente presso il contribuente ovvero, in caso di società, per il rapporto di immedesimazione organica che li avvince, presso i soggetti che di fatto la amministrano o legalmente la rappresentano.

I giudici di legittimità, infatti, hanno talora rilevato che tali dichiarazioni possono fondare l'accertamento anche da sole, in quanto apprezzabili quali confessione stragiudiziale, costituendo pertanto una prova non già indiziaria, ma diretta, del maggior imponibile e, in quanto tale, non abbisognevole di ulteriori riscontri (Cass., Sez. V, 16 ottobre 2015, n. 20979).

Per quanto concerne, invece, l'utilizzabilità di dichiarazioni di terzi, nella giurisprudenza meno recente non sono mancate resistenze, basate principalmente sul divieto di prova testimoniale nel processo tributario sancito dall'art. 7, comma 4, del D.Lgs. n. 546/1992, che, tra l'altro, avrebbe impedito al contribuente di chiedere al giudice tributario l'escussione di testimoni a discolpa. Tale impostazione aveva indotto taluni a ritenere che detto utilizzo fosse inibito anche ove dette dichiarazioni fossero state acquisite direttamente nella sede fiscale, secondo quanto illustrato nella Parte V, Capitolo 1 del presente Manuale operativo, cui si rinvia.

Con particolare riguardo alle cosiddette informazioni rese da persone informate sui fatti nel corso delle indagini preliminari, le accennate resistenze facevano ulteriore leva sulla argomentazione secondo cui, poiché la “prova” nel processo penale si forma solo in sede di dibattimento, le informazioni in questione, non essendo prove neanche ai fini penali, non avrebbero avuto alcun valore probatorio nel processo tributario, neppure in senso “atipico” e, quindi, semplicemente “indiziario”.

L’approccio al problema è significativamente mutato allorché la giurisprudenza tributaria, soprattutto a seguito dell’autorevole avallo della Corte Costituzionale con la decisione n. 18 del 12 gennaio 2000, si è attestata su posizioni decisamente favorevoli all’utilizzo fiscale delle dichiarazioni di terzi ai fini dell’accertamento, a valere indifferentemente per quelle acquisite con i poteri di polizia tributaria o di polizia giudiziaria (tra le altre, Cass., Sez. V, 8 aprile 2015, n. 6953).

È stato chiarito, infatti, che la richiamata previsione di cui all’art. 7, comma 4, del D.Lgs. n. 546/1992 – in quanto limitativa dei poteri delle Commissioni tributarie e non pure dei poteri degli organi amministrativi di verifica – vale soltanto per la diretta assunzione da parte del giudice tributario della narrazione dei fatti oggetto di controversia, la quale assunzione implicherebbe la prestazione di un giuramento e determinerebbe l’attribuzione a quella stessa narrazione di un particolare valore probatorio.

Le dichiarazioni di terzi, pertanto, rientrano a pieno titolo nel materiale probatorio che il giudice tributario è tenuto a valutare, dovendo questi fornire le ragioni di un eventuale giudizio di inattendibilità.

D’altro canto, in attuazione dei principi del giusto processo e della parità delle parti, deve essere parimenti riconosciuta al contribuente la possibilità di introdurre, nel giudizio dinanzi alle Commissioni tributarie, dichiarazioni rese da terzi in sede extraprocessuale (tra le altre, Cass., Sez. V, 4 novembre 2016, n. 22413 e Cass., Sez. VI, 19 ottobre 2015, n. 21153).

Prima di analizzare il profilo probatorio delle informazioni testimoniali, può essere utile fornire cenno, in questo contesto, alla questione afferente alle audizioni in sede penale dei minori di anni quattordici e alla portata dell’art. 120, comma 1, lett. a), c.p.p., che preclude loro la possibilità di intervenire come testimoni in atti del procedimento penale.

Al riguardo, i giudici di legittimità hanno osservato che tale disposizione “*non contiene alcun divieto alla testimonianza dei minori, giacché si limita a stabilire che i minori degli anni quattordici e gli altri soggetti appartenenti alle categorie ivi specificamente indicate (infermi di mente, ubriachi, intossicati per sostanze stupefacenti, sottoposti a misure di sicurezza detentive o a misure di prevenzione) non possono intervenire come testimoni ad atti del procedimento. Si fissa in tal modo solo una generale inidoneità delle persone catalogate ad assolvere alla funzione di garanzia che la legge prevede per il compimento di determinate attività (per esempio, le ispezioni e le perquisizioni), nelle quali l’interessato ha diritto di farsi assistere da persona di fiducia. La minore età di un testimone, quindi, non incide sulla sua capacità di testimoniare, che è disciplinata dal principio generale contenuto nell’articolo 196, comma 1, del c.p.p, bensì, semmai, sulla valutazione della testimonianza e, cioè, sulla sua attendibilità: è in tale prospettiva che opera lo speciale regime dettato dall’articolo 498, comma 4, del c.p.p per l’esame del minore, affidato al presidente dell’organo giudicante e condotto sulla base di domande e contestazioni proposte dalle parti, eventualmente con l’ausilio di un familiare o di un esperto psicologo, salva la facoltà di consentire la deposizione in forma ordinaria, quando l’esame diretto non possa nuocere alla serenità del testimone*” (Cass. Sez. III, 29 aprile 2003, n. 19789).

I medesimi giudici di legittimità hanno ulteriormente precisato che “*il minore degli anni quattordici può essere sentito, a norma dell’art. 196 cod. proc. pen., in qualità di testimone in ordine ai fatti del procedimento penale, dovendosi applicare il divieto previsto dall’art. 120 cod. proc. pen. solo alla testimonianza ad atti del procedimento*” (Cass., Sez. VI, 12 giugno 2008, n. 23979).

Orbene, per effetto dei richiamati riferimenti normativi e giurisprudenziali, non è impedito al minore di anni quattordici di essere formalmente sentito in merito a fatti e circostanze utili alle indagini. Lo stesso, al pari di talune equiparate categorie di persone, non può tuttavia assistere, in funzione di garanzia, agli atti del procedimento penale, in quanto tali soggetti sono ritenuti *ex lege* sempre inidonei a riferire sulla regolarità di determinate attività, tra cui la Suprema Corte ricomprende (genericamente) anche le “ispezioni”.

Quanto al tenore probatorio delle testimonianze, già si è detto che, di massima, è loro attribuibile il valore proprio di elementi indiziari concorrenti al libero convincimento del giudice.

La giurisprudenza di legittimità, tuttavia, ha specificato che la loro portata dimostrativa deve essere valutata in relazione all'intero compendio probatorio, nonché al tipo di accertamento condotto e alle circostanze concrete del caso.

In questo senso, è stato rilevato che – nel concorso di particolari circostanze e, in specie, quando abbiano valore confessorio – le dichiarazioni di terzi possono integrare non un mero indizio, bensì una prova presuntiva idonea da sola ad essere posta a fondamento dell'accertamento. È il caso delle dichiarazioni (etero e, insieme) autoaccusatorie rese da una controparte in ordine alla fittizietà delle operazioni registrate in contabilità dal contribuente destinatario dell'atto di accertamento (Cass., Sez. V, 23 dicembre 2014, n. 27314).

d. I dati bancari e finanziari.

Come già evidenziato nella Parte II, Capitolo 3, paragrafo 3.d del presente Manuale operativo – al quale si rinvia per le modalità di acquisizione in sede penale dei dati e dei documenti in argomento – l'indagine finanziaria rappresenta uno strumento investigativo ormai di ordinaria applicazione per tutti i procedimenti penali in tema di reati fiscali e societari e, più in genere, di frodi di carattere finanziario.

Per effetto della disciplina generale di cui agli artt. 33, 3° comma, del D.P.R. n. 600/1973 e 63, 1° comma, del D.P.R. n. 633/1972, deve ritenersi consentito l'ingresso delle risultanze in tale ambito acquisite nell'accertamento fiscale.

La regolamentazione tributaria degli accertamenti presso operatori finanziari, contenuta negli artt. 32 e 51 dei DD.P.R. nn. 600/1973 e 633/1972, attribuisce, infatti, alle notizie ed ai documenti per tale via ottenuti dal Fisco un particolare significato, riconducibile, come riconosciuto in diverse occasioni anche dalla Corte di Cassazione, al campo delle “*presunzioni legali*”, variamente configurate per le imposte sui redditi e per l'IVA; al riguardo, si rinvia al successivo Capitolo 6, paragrafo 1.

Tale effetto si produce anche laddove i dati bancari e finanziari siano stati acquisiti nel quadro di indagini penali e poi trasfusi nell'accertamento delle imposte; in tal senso depone chiaramente il testo sia del n. 2) del 1° comma dell'art. 32 del D.P.R. n. 600/1973, per le imposte sui redditi, sia del n. 2) del 2° comma dell'art. 51 del D.P.R. n. 633/1972, ai fini IVA, in conseguenza del richiamo dagli stessi operato, rispettivamente, agli artt. 33, 3° comma, del D.P.R. n. 600/1973 e 63, 1° comma, del D.P.R. n. 633/1972.

Sulla questione è intervenuta la Corte Costituzionale che, con ordinanza n. 33 del 14 febbraio 2002, dichiarando manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 24, comma 2, della Costituzione, dei citati articoli dei DD.P.R. nn. 600/1973 e 633/1972, proprio con riferimento al richiamo alla possibilità di utilizzo fiscale dei dati bancari acquisiti nelle indagini penali, ha incidentalmente ammesso la piena legittimità della procedura.

Interessante è notare come la Consulta, nella citata ordinanza, abbia rimarcato che l'attribuzione alla documentazione bancaria di una valenza probatoria inferiore, laddove la stessa sia acquisita in sede penale e solo successivamente trasferita in quella tributaria, “*si risolverebbe in un'irragionevole differenza di disciplina rispetto al caso in cui la*

documentazione predetta sia acquisita direttamente in sede tributaria e in un ingiustificato favore per il contribuente proprio nei casi in cui si ipotizza una più grave ipotesi di evasione”.

Quanto da ultimo indicato induce a prendere in esame il tema dell'utilizzabilità fiscale della documentazione bancaria acquisita in sede penale, nei confronti di un soggetto diverso dall'imputato oggetto del provvedimento di acquisizione dell'Autorità Giudiziaria.

In merito, occorre rimarcare che, con riferimento alla procedura degli accertamenti bancari e finanziari disciplinata dalle disposizioni di carattere fiscale, come sarà approfondito nel successivo Capitolo 6, paragrafo 5.a, anche con riguardo al profilo probatorio non esistono limiti espliciti alla possibilità di utilizzare i dati per tale via ottenuti nei riguardi di un soggetto differente da quello nei cui confronti la procedura stessa sia stata esperita.

e. Le intercettazioni.

Nella Parte II, Capitolo 3, paragrafo 3.c. del presente Manuale operativo, si è detto della possibilità di procedere ad indagini tecniche ex artt. 266 e segg. c.p.p. ai fini del perseguimento di talune fattispecie penal-tributarie ovvero della generalità delle stesse nel caso in cui ricorra il vincolo associativo tra gli autori del reato.

Parimenti, è stato rappresentato che la conversazione intercettata (sia essa telefonica, ambientale ovvero telematica) costituisce sovente elemento probatorio decisivo al fine di delineare il fatto fiscalmente rilevante, tanto dal punto di vista oggettivo, ad esempio rivelando l'inesistenza di un'operazione, quanto sul piano soggettivo, restituendo la piena consapevolezza dell'illiceità della condotta da parte del relativo autore.

Ne discende l'importanza rivestita dall'utilizzabilità delle suddette risultanze nell'istruttoria tributaria, nel tempo variamente criticata dalla dottrina con riferimento al carattere documentale del procedimento tributario, ai supposti limiti di utilizzo recati dall'art. 270, comma 1, c.p.p., alla possibile lesione dei diritti di difesa e di riservatezza delle comunicazioni costituzionalmente garantiti.

Tali eccezioni sono state tutte respinte dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha sancito il proprio favorevole orientamento nei termini di seguito illustrati.

Innanzitutto, si tralascia di riferire le argomentazioni svolte dalla Corte di Cassazione allo scopo di circoscrivere il divieto di prova testimoniale nel processo tributario recato dall'art. 7 del D.Lgs. 546/1992, in quanto speculari a quelle adottate in tema di dichiarazioni e testimonianze nel precedente sottoparagrafo c..

È invece interessante riportare la lettura dell'art. 270, comma 1, c.p.p., laddove si statuisce – in linea con arresti pronunciati, tra l'altro, in tema disciplinare e in giudizi contabili o di prevenzione – che *“il divieto di utilizzare i risultati di intercettazioni telefoniche in «procedimenti» diversi da quello in cui furono disposte, non opera nel contenzioso tributario, ma soltanto in ambito penale, non potendosi estendere arbitrariamente l'efficacia di una norma processuale penale, posta a garanzia dei diritti della difesa in quella sede, a domini processuali diversi, come quello tributario, muniti di regole proprie”* (Cass., Sez. V, 23 febbraio 2010, n. 4306, e, analogamente, Cass., Sez. V, 25 novembre 2011, n. 24923).

Il disposto di cui all'art. 270 c.p.p. è cioè volto unicamente a scongiurare un uso strumentale dell'iscrizione della fattispecie di reato, laddove questa fosse formulata al solo fine di attivare le indagini tecniche, per poi riversare le relative evidenze probatorie in un procedimento *“diverso”*, nel quale sarebbero state precluse dalle pene edittali del reato effettivamente perseguito.

Relativamente a un caso in cui le intercettazioni erano state eseguite in ordine al reato di associazione per delinquere finalizzata alla realizzazione di reati tributari e gli elementi così conseguiti erano stati utilizzati ai fini della contestazione della meno grave ipotesi di dichiarazione infedele, i giudici di legittimità hanno puntualizzato che tale concetto di *“diversità”* del procedimento è da intendersi *“in senso sostanziale”*, sicché, per contesti

strettamente connessi o collegati sotto il profilo oggettivo, probatorio e finalistico, non può parlarsi di diverso procedimento, ancorché le indagini preliminari siano state condotte nell'ambito di separati fascicoli processuali (Cass., Sez. III, 19 maggio 2014, n. 20504).

I contenuti delle intercettazioni non incontrano alcun limite di utilizzabilità intersoggettiva, potendo rilevare fiscalmente anche nei confronti di soggetti estranei al procedimento nell'ambito del quale sono state disposte le stesse indagini tecniche.

Quanto al tenore probatorio da attribuirsi alle evidenze captate mediante l'esperimento di indagini tecniche – seppure si è detto che le intercettazioni rappresentano uno strumento spesso indispensabile ai fini dell'esatta configurazione di condotte fraudolente – le stesse concorrono al libero convincimento del giudice a titolo unicamente indiziario, in linea con quanto specificato nell'introduzione del presente paragrafo.

È proprio la minore attendibilità probatoria riconosciuta alle intercettazioni nell'ambito dell'istruttoria fiscale che consente di non dirsi violato il diritto di difesa del contribuente. A costui – diversamente dal difensore dell'imputato in un procedimento penale, chiamato a partecipare alla formazione della prova racchiusa nell'atto trasmesso – sarà precluso il contraddittorio, nel senso che non potrà intervenire nella fase di circolazione del materiale probatorio dal procedimento penale a quello fiscale (Cass., 7 febbraio 2013, n. 2916).

Altrettanto nettamente è stata negata dalla giurisprudenza di legittimità una possibile violazione del diritto alla riservatezza delle comunicazioni costituzionalmente sancito dall'art. 15 della Costituzione, atteso che le intercettazioni sono autorizzate da un giudice nell'ambito di un procedimento penale (Cass., Sez. V, 22 dicembre 2014, n. 27196).

Del resto, attività della Pubblica Amministrazione svolte a tutela di interessi di natura pubblicistica prevalgono su detto interesse dei singoli e, d'altra parte, i pubblici dipendenti sono tenuti al segreto d'ufficio per quanto conosciuto in relazione al proprio servizio, non potendo assolutamente divulgare alla collettività il contenuto delle intercettazioni.

Per altro verso, è fuori di dubbio che, nel caso di trasposizione agli atti della verifica fiscale del contenuto di intercettazioni telefoniche o ambientali il cui utilizzo a questo scopo sia stato autorizzato dall'Autorità Giudiziaria, occorra un particolare scrupolo nel selezionare e riportare esclusivamente il contenuto delle intercettazioni che abbiano un evidente e diretto rilievo fiscale o, comunque, che siano indispensabili per fornire il necessario supporto probatorio alle proposte di recupero tassazione formulate, evitando di trascrivere o allegare brani di conversazioni (fisiche, telefoniche o telematiche) che nulla aggiungano alle complessive risultanze istruttorie, soprattutto ove strettamente riferiti alla sfera personale dei soggetti interessati. Quanto osservato, del resto, risulta in linea con le indicazioni contenute nell'art. 268 c.p.p. circa la necessità di procedere allo stralcio dagli atti del procedimento penale di quanto non strettamente afferente alle ipotesi di interesse giudiziario.

f. Altri elementi e dati acquisiti nel corso delle indagini.

Nei paragrafi che precedono è stato richiamato il principio secondo il quale il giudice tributario è tenuto a fondare il proprio convincimento sulla generalità degli elementi probatori acquisiti nell'ambito del procedimento penale, prescindendo dall'esito di questo e purché quegli elementi siano sottoposti ad autonomo vaglio critico.

Cionondimeno, la complessità della materia penal-tributaria comporta che il giudice, nell'esercizio della funzione requirente o giudicante, possa avvalersi di ulteriori e talvolta decisivi elementi di conoscenza, quali la consulenza tecnica e la perizia, ovvero – ricorrendo sovente fattispecie fraudolente articolate su scala transnazionale – anche la rogatoria internazionale, sicché appare opportuno soffermarsi brevemente sul travaso di tali elementi nel procedimento e processo tributario.

(1) Perizia e consulenza tecnica.

La perizia è un mezzo di prova disciplinato dagli artt. 220 e seguenti c.p.p., disposto dal giudice *“quando occorre svolgere indagini o acquisire dati o valutazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, scientifiche ed artistiche”*.

Nella fase delle indagini preliminari le finalità sottese alla perizia vengono perseguite mediante il ricorso alla consulenza tecnica, disposta ai sensi dell'art. 359 c.p.p. dal Pubblico Ministero quando questi debba *“procede(re) ad accertamenti, rilievi segnaletici, descrittivi o fotografici e ad ogni altra operazione tecnica per cui sono necessarie specifiche competenze”*.

Laddove la consulenza sfoci in accertamenti tecnici irripetibili, ai sensi dell'art. 360 c.p.p., occorrerà procedere nel contraddittorio tra le parti.

Le perizie e le consulenze tecniche disposte nell'ambito del procedimento penale, suscettibili di una valorizzazione in sede di istruttoria fiscale, afferiscono in genere ad aspetti di natura contabile e/o finanziaria. Potrebbe essere il caso di indagini delegate ad altra Forza di Polizia, per le quali si ritenga indispensabile l'acquisizione di un parere presso un terzo qualificato; al pari, potrebbe trattarsi di questione eminentemente tecnica, insorta in qualsiasi materia che presenti riflessi in ambito tributario, ad esempio nei settori della urbanistica ed edilizia, della natura merceologica di taluni prodotti, del funzionamento di congegni da divertimento e intrattenimento.

A quest'ultimo riguardo, la Corte di Cassazione ha avuto modo di pronunciarsi, confermando l'idoneità di perizia e consulenza tecnica a concorrere al libero convincimento del giudice, unitamente ad altre convergenti risultanze documentali o meno (Cass., Sez. V, 20 marzo 2013, n. 6918).

In linea con il tenore eminentemente indiziario degli elementi conoscitivi in questione, è stato rilevato, di converso, che la consulenza tecnica prodotta dal privato non vale, da sola, a vincere la presunzione legale di cessione statuita per cali nelle giacenze di prodotti energetici superiori alle previste percentuali (Cass., Sez. V, 08 luglio 2016, n. 13979).

(2) Rogatoria internazionale.

Come già accennato nella Parte II, Capitolo 3, paragrafo 3.e del presente Manuale operativo, le rogatorie internazionali si sostanziano in richieste che le Autorità giudiziarie avanzano alle corrispondenti Autorità di un altro Stato per il compimento di atti di diverso tipo, quali comunicazioni, notificazioni, acquisizioni probatorie, etc..

La facoltà di avvalersi di siffatti strumenti per lo svolgimento delle indagini nonché l'obbligo di corrispondere a speculari richieste di omologhe Autorità estere deriva da specifici obblighi assunti dall'Italia in sede pattizia. In particolare, l'art. 1 della Convenzione Europea di Assistenza Giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 impegna i membri del Consiglio d'Europa alla più ampia collaborazione giudiziaria.

I rapporti giurisdizionali con le Autorità straniere, inoltre, sono disciplinati dal Libro XI del codice di procedura penale. Degno di nota, in tale ambito, è, in particolare, l'art. 696, che stabilisce la prevalenza delle norme di diritto internazionale rispetto alle disposizioni interne, rilevando queste solo per aspetti non disciplinati dalle prime. Particolare valenza va attribuita al successivo art. 729, che sancisce l'inutilizzabilità degli atti assunti per rogatoria in caso di violazione delle condizioni di limitazione all'uso apposte dallo Stato richiesto.

Si tratta del c.d. *“principio di specialità”*, per il quale le informazioni scambiate possono essere utilizzate solo per i fini (*rectius*, nelle materie) per i quali sia stata originariamente avviata la cooperazione, ovvero nel rispetto dei vincoli e delle condizioni di utilizzabilità stabilite dallo Stato che fornisce l'assistenza.

È il caso, in via esemplificativa, dell'art. 2 della citata Convenzione di Strasburgo, che garantisce agli Stati aderenti la facoltà di rifiutare l'assistenza, tra l'altro, in materia di reati politici e fiscali. Al riguardo, nell'accordo tra l'Italia e la Svizzera di completamento della stessa Convenzione, è previsto che l'assistenza venga accordata solo in riferimento a fatti che costituiscano *"truffa in materia fiscale, così come definita dal diritto dello Stato richiesto"*, in ossequio al principio di reciprocità. Inoltre, lo stesso accordo prevede l'inutilizzabilità delle informazioni ottenute nell'ambito di *"procedure amministrative di natura fiscale"*.

Posto quanto sopra, è da comprendere la spendibilità nell'istruttoria fiscale di elementi probatori acquisiti mediante attività rogatoria da un'Autorità estera, senza che quest'ultima ne abbia autorizzato lo specifico utilizzo ai fini tributari.

Al riguardo, sebbene sinora non si siano registrate pronunce di legittimità, la giurisprudenza di merito è concorde nel ritenere che risulti preclusivo il delineato principio di specialità, non potendo essere disattese le previsioni pattizie o aggirato il limite di utilizzabilità comunque imposto dall'Autorità giudiziaria dello Stato che ha dato esecuzione alla richiesta di assistenza, pena l'esposizione dell'Italia a responsabilità per violazione di norme di diritto internazionale.

Tale preclusione vale invero nei soli casi in cui le informazioni siano rilasciate dall'Autorità straniera a seguito dell'attivazione da parte della magistratura domestica di uno strumento di cooperazione giudiziaria. Diverso è, invece, il caso dell'inoltro spontaneo delle informazioni dall'Autorità estera a quella nazionale o l'acquisizione *"incidentale"* di tali informazioni da parte della autorità italiana (ad esempio, in quanto trasmesse in una richiesta di rogatoria passiva per l'Italia), comunque fuori dal circuito formale di una rogatoria attiva.

In tal senso si è espressa la Suprema Corte, secondo cui *"l'Amministrazione finanziaria può utilizzare, ai sensi dell'art. 37 del D.P.R. n. 600/1973 e quale presupposto per l'accertamento di maggior reddito nei confronti di un contribuente ai sensi dell'art. 38 del D.P.R. n. 600/1973, informazioni e documenti contenuti in una rogatoria internazionale formulata dalla magistratura elvetica alla magistratura italiana, in quanto l'inutilizzabilità in un procedimento amministrativo di accertamento tributario delle informazioni e dei documenti di fonte svizzera, in relazione alle riserve poste dalla Confederazione Svizzera all'adesione alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale del 1959, riguarda solo le informazioni fornite dalle autorità elvetiche su richiesta delle autorità italiane, mentre non riguarda – e non può riguardare – il diverso caso in cui siano le autorità svizzere a chiedere la collaborazione di quelle italiane e, nel quadro della loro richiesta, forniscono (indirettamente) alle autorità italiane elementi utili per procedere ad accertamenti fiscali"* (Cass., Sez. V, 21 febbraio 2008, n. 4608).

In definitiva, è possibile ritenere che le informazioni ed i relativi documenti trasmessi nell'ambito di un'attività rogatoria:

- siano utilizzabili nel procedimento tributario qualora siano spontaneamente ed autonomamente offerti dall'Autorità Giudiziaria estera;
- possano trovare ingresso nel procedimento tributario se richiesti dalla magistratura italiana all'organo collaterale estero, rispettando i vincoli e le condizioni imposti dall'Autorità rogata che ha fornito l'assistenza.

Ulteriore e distinta questione riguarda l'eventuale utilizzabilità, ai fini fiscali, di elementi acquisiti illecitamente all'estero e trasmessi per via rogatoria.

In tale contesto, va evidenziato che, allorquando confluiscono nel procedimento penale documenti di provenienza estera mediante una procedura di assistenza giudiziaria internazionale, l'utilizzazione degli atti non ripetibili compiuti in territorio estero dalla polizia straniera ed acquisiti al fascicolo del dibattimento non è condizionata

all'accertamento, da parte del giudice nazionale, della regolarità degli atti compiuti dall'Autorità straniera. Sussiste, infatti, una presunzione di legittimità dell'attività svolta, in quanto compete al giudice dello Stato richiesto la verifica, a monte, della correttezza della procedura di acquisizione e trasmissione dei dati.

In ordine a detta tematica, particolare interesse ha assunto la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di utilizzare i dati riferiti alla c.d. "*lista Falciani*", acquisiti sia in via rogatoriale che attraverso i canali della mutua assistenza amministrativa. Sul punto, si rinvia al successivo Capitolo 3, paragrafo 2.b..

CAPITOLO 2

L'UTILIZZO DEGLI ELEMENTI ACQUISITI NELL'ATTIVITÀ ANTIRICICLAGGIO E DELLE INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ALTRE ISTITUZIONI/FORZE DI POLIZIA

1. Introduzione.

Nell'ambito del processo di selezione dei soggetti da sottoporre ad ispezione e nell'ottica di valorizzare, ai fini dell'attività a contrasto dell'evasione e delle frodi fiscali, tutti gli elementi informativi ottenuti nel quadro di ogni genere di attività di servizio svolta nell'ambito dei settori in cui si esplicano le funzioni di polizia economico – finanziaria della Guardia di Finanza, ovvero di cui il Corpo è destinatario, particolare attenzione deve essere riservata a quelli derivanti:

- dal patrimonio informativo contenuto nelle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate dagli intermediari finanziari, dai professionisti e dagli operatori non finanziari, nei casi previsti dall'art. 35 del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, recante *“Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione”*;
- dalle comunicazioni che i destinatari delle disposizioni del D.Lgs. n. 231/2007, come modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90, devono effettuare anche alla Guardia di Finanza quando hanno notizia di infrazioni alle disposizioni che limitano l'uso del denaro contante e dei titoli al portatore, ai sensi dell'art. 51 del predetto provvedimento normativo;
- dall'esecuzione delle ispezioni/controlli antiriciclaggio ed antiterrorismo di cui all'art. 9 del predetto provvedimento legislativo;
- dall'esecuzione dei controlli in materia di circolazione transfrontaliera di valuta, di cui al D.Lgs. 19 novembre 2008, n. 195;
- dalle segnalazioni di dati, elementi e notizie suscettibili di sviluppi fiscali, che devono essere obbligatoriamente inoltrate al competente reparto del Corpo, da parte di tutti gli altri Organi ed Enti incaricati, in genere, di funzioni ispettive e di vigilanza, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973;
- dalle evidenze probatorie comprovanti proventi da reato trasmesse dall'Autorità Giudiziaria, in deroga all'art. 1, comma 141, della Legge n. 208/2015, qualora il contesto investigativo richieda approfondimenti per definire la sussistenza e l'entità effettiva della ricchezza di provenienza illecita.

Nei paragrafi che seguono saranno approfonditi, in maniera specifica, gli aspetti normativi e procedurali attraverso cui il patrimonio informativo derivante dalle predette fonti possa essere utilizzato nell'attività ispettiva in materia fiscale.

2. L'utilizzo fiscale dei dati e degli elementi derivanti dall'attività antiriciclaggio.

a. Profili generali.

Il sistema di prevenzione e contrasto all'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per finalità di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo si articola su una disciplina normativa di carattere internazionale e comunitario in continua evoluzione. A livello nazionale il quadro di riferimento è dato dal citato D.Lgs. n. 231/2007, come modificato per effetto del D.Lgs. n. 90/2017, con cui è stata recepita nell'ordinamento interno la Direttiva (UE) 2015/849 (c.d. IV direttiva antiriciclaggio) che, in sintesi:

- introduce nell'ordinamento giuridico la definizione di riciclaggio a fini amministrativi, applicabile esclusivamente per la disciplina di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nonché per le ulteriori misure previste in materia di terrorismo internazionale dal D.Lgs. 22 giugno 2007 n. 109;

- estende, in tutti i suoi punti, i presidi antiriciclaggio alle azioni di raccolta di denaro o di beni a scopo di finanziamento del terrorismo;
- aggiorna il novero dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, suddividendoli in più categorie in ragione della natura e della tipologia degli adempimenti di collaborazione richiesti dalla normativa;
- prevede l'imposizione di obblighi volti a garantire, da un lato, la tracciabilità delle transazioni finanziarie (collaborazione "passiva") e, dall'altro, l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette (collaborazione "attiva");
- introduce il principio di collaborazione "responsabile", basato sulla valutazione discrezionale degli intermediari finanziari e non finanziari, da attuare in ragione del livello di rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato al tipo di cliente, rapporto continuativo, prestazione professionale, prodotto o transazione;
- rafforza la disciplina della raccolta, conservazione, gestione e utilizzo delle informazioni relative alle transazioni economiche e finanziarie, mediante la previsione di misure differenziate, semplificate e rafforzate di adeguata verifica dei clienti e dei titolari effettivi delle transazioni graduate in funzione della valutazione del grado di rischio;
- fissa a 15.000 euro l'importo oltre il quale scatta l'obbligo di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni;
- riordina il dispositivo di vigilanza e di controllo, con una maggiore responsabilizzazione ed un più chiaro riparto delle competenze in capo alle *Authority* per la tutela del risparmio, alla Guardia di Finanza, all'Unità d'Informazione Finanziaria e agli Ordini professionali;
- prevede disposizioni tese a garantire una maggiore protezione della persona che effettua la segnalazione di operazione sospetta.

Tale impianto è stato, da ultimo, aggiornato in occasione del recepimento nell'ordinamento nazionale della c.d. IV direttiva antiriciclaggio che ha, tra l'altro:

- ampliato e razionalizzato il principio dell'approccio basato sul rischio (c.d. *risk based approach*), diretto a identificare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo insiti nell'esercizio delle attività finanziarie e professionali svolte dai destinatari della normativa di settore.

Tale approccio diviene la linea guida per orientare il comportamento dei soggetti obbligati e l'azione di controllo delle Autorità.

Il legislatore europeo vincola gli Stati membri a identificare, valutare, comprendere ed assumere misure per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni Paese, tenendo altresì aggiornata la valutazione del rischio stesso.

A loro volta, i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono chiamati a valutare le minacce cui sono specificamente esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle caratteristiche della propria attività.

L'identificazione e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è funzionale, dunque, a consentirne la mitigazione, attraverso l'adempimento di obblighi calibrati in relazione alla minaccia specifica, facilitando una migliore allocazione delle risorse nella lotta al riciclaggio verso gli ambiti che presentano maggiori vulnerabilità;

- introdotto un nuovo regime degli obblighi rafforzati e semplificati di adeguata verifica della clientela e, in particolare, viene:
 - eliminata ogni esenzione assoluta in presenza di un basso rischio di riciclaggio;
 - ampliato il campo di applicazione dell'obbligo rafforzato, in modo da includervi anche le persone politicamente esposte nazionali;

- inserito nel novero dei soggetti obbligati i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di queste ultime da ovvero in valute aventi corso forzoso;
- previsto un innovativo sistema di registri sulla titolarità effettiva di imprese e *trust*, attraverso l'implementazione di un'apposita sezione del registro delle imprese: la cui concreta entrata in funzione, ai sensi dell'art. 21, comma 5 D.Lgs. n. 231/2007, è subordinata all'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, che, ai sensi dell'art. 9, comma 4 del D.Lgs. n. 90/2017, dovrà avvenire entro il termine di 12 mesi;
- stabilito l'abolizione della cosiddetta "equivalenza positiva" dei Paesi terzi, meccanismo in base al quale era possibile consentire esenzioni dagli obblighi di adeguata verifica rispetto ad operazioni che coinvolgevano Paesi terzi giudicati equivalenti agli Stati membri per i loro sistemi antiriciclaggio e/o di lotta al terrorismo;
- semplificato e reso meno onerosi gli obblighi di conservazione, salvaguardando l'elemento sostanziale della pronta accessibilità ai dati da parte delle Autorità competenti;
- rafforzato il sistema di monitoraggio e controllo sull'attività dei cc.dd. *money transfer* e dei soggetti che operano nel settore dei giochi, attraverso la costituzione di una banca dati informativa e il potenziamento delle funzioni di controllo della Guardia di Finanza;
- innovato il quadro sanzionatorio nel suo complesso, riducendo il peso delle sanzioni penali e rimodulando quelle amministrative secondo i principi di efficacia, proporzionalità e dissuasività.

In tale contesto si inserisce l'attività svolta dalla Guardia di Finanza per lo svolgimento degli accertamenti di prevenzione a fini antiriciclaggio e antiterrorismo, ossia, approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, ispezioni antiriciclaggio e antiterrorismo, accertamenti a richiesta del Comitato di Sicurezza Finanziaria, adempimenti connessi all'attuazione delle sanzioni finanziarie nei confronti dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale nonché per gli accertamenti in materia di congelamento delle risorse economiche.

Si rimanda, in tal senso, alla consultazione del Manuale operativo recante "Attività della Guardia di Finanza a tutela del mercato dei capitali", approvato con circolare n. 83607/12 del 19 marzo 2012 del Comando Generale – III Reparto, nel quale sono fornite dettagliate indicazioni normative e procedurali e alla circolare n. 210557/2017 in data 7 luglio 2017 del Comando Generale – III Reparto concernente preliminari direttive operative in merito alle principali novità di interesse introdotte dai Decreti legislativi 25 maggio 2017, nn. 90 e 92 con i quali, rispettivamente, è stata recepimento nell'ordinamento nazionale la c.d. "IV Direttiva antiriciclaggio" ed è stata regolamentata una disciplina organica del settore dei "compro oro".

Nel presente ambito occorre, però, ribadire la connessione tra le investigazioni condotte nel segmento del mercato dei capitali e gli sviluppi fiscali dei dati e delle notizie acquisite con le potestà d'indagine riconosciute ai militari della Guardia di Finanza da:

- l'art. 11, comma 4, del D.Lgs. n. 109/2007, secondo cui "Fatte salve le disposizioni del codice di procedura penale e delle altre leggi vigenti, la Guardia di Finanza, nell'espletamento degli accertamenti di cui all'articolo 3, comma 7, e per lo svolgimento dei compiti di cui al presente articolo, si avvale delle facoltà e dei poteri di cui al decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, nonché di quelli previsti dalla normativa valutaria, richiamati nella legge antiriciclaggio";
- l'art. 9, commi 4 e 5, del D.Lgs. n. 231/2007, in base al quale, per effettuare gli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette ed eseguire le ispezioni e i controlli antiriciclaggio, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria:

- si avvale anche dei poteri di polizia valutaria. Tali poteri sono attribuiti anche agli appartenenti ai Reparti della Guardia di Finanza cui è delegata l'esecuzione delle richiamate attività;
- ha accesso ai dati contenuti nella sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, sesto e undicesimo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, come modificato dall'art. 37, comma 4, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nonché alle informazioni sul titolare effettivo di persone giuridiche e trust espressi, contenute in apposita sezione del registro delle imprese, ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. 231/2007 .

Ciò significa che per lo sviluppo di tutte le attività di prevenzione a fini antiriciclaggio ed antiterrorismo, i militari della Guardia di Finanza possono avvalersi:

- dell'archivio dei rapporti finanziari, di cui all'art. 7, commi 6 e 11, del citato D.P.R. n. 605/1973;
- dei poteri di polizia valutaria, di cui al D.P.R. 31 marzo 1988 n. 148;
- delle potestà generali di polizia economica e finanziaria, ai sensi del D.Lgs. 19 marzo 2001 n. 68.

La frequente interferenza tra i fenomeni di evasione fiscale e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita ha così indotto nel tempo il legislatore a raffinare i presupposti legittimanti la traslazione di elementi probatori da un ambito operativo all'altro, in un'ottica di economia procedimentale, tenuto conto dei più recenti *standards* internazionali in materia.

In merito, infatti, sia le raccomandazioni del G.A.F.I., riviste ed aggiornate nel 2012, sia la direttiva (UE) 849/2015 attribuiscono specifica rilevanza ai profili di contiguità tra gli aspetti di evasione fiscale e riciclaggio, tanto è vero che i reati connessi alle imposte dirette e indirette vengono per la prima volta fatti rientrare nella definizione di "attività criminosa", i cui proventi possono costituire oggetto di operazioni di *money laundering*.

In tale contesto assume pertanto sicuro rilievo il disposto dell'art. 9, comma 9 del novellato D.Lgs. 231/2007 che, nel disciplinare le attribuzioni del Nucleo Speciale Polizia Valutaria e della Direzione Investigativa Antimafia, stabilisce che "i dati e le informazioni acquisite nell'ambito delle attività svolte ai sensi del presente articolo sono utilizzabili ai fini fiscali, secondo le disposizioni vigenti".

Tale norma è connotata senza dubbio da un maggiore perimetro applicativo rispetto a quanto disciplinato dal previgente art. 36, comma 6, che limitava l'utilizzabilità in campo tributario alle sole informazioni registrate dai soggetti obbligati, contenute, cioè, nell'archivio unico informatico, nel registro della clientela ovvero nei sistemi informatici tenuti ai fini antiriciclaggio, ampliando sensibilmente l'ambito oggettivo delle evidenze che si prestano ad un'utilizzazione fiscale diretta, includendovi tutte le informazioni acquisite nel contesto delle "attività svolte" ai sensi del citato art. 9, vale a dire, per quanto d'immediato interesse per la Guardia di Finanza, nel corso:

- delle ispezioni e dei controlli antiriciclaggio [comma 4, lett. a)];
- dell'approfondimento investigativo di segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dall'U.I.F. [comma 4, lett. b)].

La valenza sistematica della nuova disciplina in materia di utilizzabilità ai fini fiscali delle informazioni antiriciclaggio è, del resto, confermata anche dalla sua collocazione tra le disposizioni di carattere generale recate dal "Titolo I" del novellato D.Lgs. n. 231/2007.

Le novità in rassegna sono destinate ad impattare sulla prassi ispettiva dei Reparti, poiché la previsione della diretta utilizzabilità ai fini fiscali delle informazioni acquisite nell'ambito delle attività sopra richiamate appare, almeno in astratto, suscettibile di assicurare una piena e immediata interazione tra il procedimento antiriciclaggio e quello amministrativo-

tributario, in via non del tutto dissimile da quanto previsto, in base agli artt. 63 del D.P.R. n. 26 settembre 1972, n. 633, e 33 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, con riferimento alla relazione che intercorre tra il procedimento penale e l'accertamento fiscale.

Tuttavia, se appare sicuramente pacifico che il potenziamento degli strumenti di contrasto all'evasione fiscale attraverso la progressiva integrazione tra i due sistemi, fiscale e antiriciclaggio, rappresenta uno scopo della riforma, la concreta declinazione di siffatto obiettivo deve risultare coerente:

- in una prospettiva generale, con la finalità primaria dei presidi in esame, vale a dire la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;
- sul piano specifico, con alcune disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 231/2007 che rispondono ad esigenze peculiari di settore e che, astrattamente, potrebbero risultare non sempre e incondizionatamente compatibili con la possibilità di un automatico trasferimento di contenuti dall'ambito antiriciclaggio a quello fiscale. Tale cautela riguarda, in particolare, le disposizioni che prevedono l'assoluta tutela della riservatezza del segnalante sancita dall'art. 38 del D.Lgs. n. 231/2007, che rappresenta uno dei capisaldi del dispositivo di prevenzione.

Pertanto, il nuovo art. 9, comma 9, consente, in linea di principio, al Corpo di utilizzare in modo diretto in una verifica o in un controllo fiscale le informazioni acquisite in esecuzione di ispezioni e controlli antiriciclaggio, ovvero in fase di sviluppo investigativo di una segnalazione di operazione sospetta, senza che sia necessario acquisire nuovamente tali dati attraverso l'attivazione delle potestà ispettive previste dalle disposizioni di cui ai DD.P.R. nn. 633/1972 e 600/1973.

In tale contesto, sulla base di preliminari interlocuzioni con il Dipartimento Tesoro del Ministero dell'Economia delle Finanze, si ritiene necessario richiamare l'attenzione delle Unità operative sulla necessità che il trasferimento negli atti delle ispezioni fiscali dei dati e delle notizie acquisiti a seguito di:

- ispezioni o controlli antiriciclaggio, avvenga soltanto e tassativamente a conclusione di tutte le attività che i Reparti sono tenuti a eseguire al fine della verifica del corretto assolvimento, da parte dei soggetti obbligati, degli adempimenti previsti dal D.Lgs. n. 231/2007, sempreché le informazioni medesime non siano confluite in un procedimento penale, poiché, in tale ultima evenienza, il loro utilizzo ai fini fiscali è soggetto alla diversa disciplina prevista dai richiamati artt. 63 del D.P.R. n. 633/1972 e 33 del D.P.R. n. 600/1973;
- approfondimenti investigativi di segnalazioni di operazioni sospette:
 - nel rispetto del divieto di comunicazione di cui all'art. 39, comma 1, D.Lgs. 231/2007, si concretizzi esclusivamente a seguito dell'avvenuto e definitivo completamento delle procedure di cui al citato art. 9, comma 4, lett. b);
 - in nessun caso determini l'inserimento in qualunque atto del controllo o della verifica fiscale, compresi quelli redatti in fase di programmazione o preparatoria dell'intervento ispettivo, di ogni tipo di riferimento che, anche in via indiretta, possa disvelare l'identità del segnalante.

In generale, dunque, non sussistono preclusioni a partecipare al contribuente che gli elementi fiscalmente rilevanti oggetto di constatazione hanno tratto origine dall'esecuzione di un'ispezione o di un controllo antiriciclaggio, ovvero dall'approfondimento di una segnalazione di operazione sospetta, fermo restando che ogni eventuale specificazione dovrà, comunque, essere esclusa in tutti i casi in cui possa contribuire a disvelare, anche indirettamente, il soggetto che ha effettuato la segnalazione.

In tali ultimi casi, negli atti del controllo o della verifica, anche se relativi alle fasi della programmazione o della preparazione dell'intervento, potrà farsi ricorso a una formulazione

generale del seguente tenore: *“Nel corso di accertamenti finalizzati alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio (o di finanziamento del terrorismo) è emersa l'esistenza di rapporti e/o operazioni rilevanti sotto il profilo tributario, in quanto potenzialmente riconducibili a fenomeni di evasione/elusione fiscale.”*

Si ribadisce la necessità che, prima dell'esecuzione di qualsiasi attività ispettiva nel settore del contrasto all'evasione fiscale, i Reparti consultino la banca dati Si.Va.2, per rilevare se nei confronti del soggetto selezionato sussistano segnalazioni di operazioni sospette antiriciclaggio allo scopo di mirare o ampliare l'oggetto dell'intervento ispettivo.

b. Le segnalazioni per operazioni sospette.

Nell'ambito della strategia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo, le segnalazioni di operazioni sospette sono dirette a far emergere, nel momento della loro effettuazione, operazioni per il cui compimento vengono utilizzati denaro o valori di dubbia provenienza da reinvestire nel circuito economico legale ovvero fondi, anche di origine lecita, destinati a sostenere organizzazioni terroristiche.

L'art. 35 del D.Lgs. n. 231/2007 stabilisce che i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio “prima di compiere l'operazione, inviano senza ritardo alla UIF, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti ai sensi del presente decreto. Il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'articolo 49 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce elemento di sospetto. La UIF, con le modalità di cui all'articolo 6, comma 4, lettera e), emana e aggiorna periodicamente indicatori di anomalia, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette”.

Le operazioni sospette possono essere individuate sulla base di specifici indicatori di anomalia, emanati, in relazione alle varie tipologie di soggetti tenuti alle segnalazioni, con decreti ministeriali o con provvedimenti della Banca d'Italia.

La delicatezza dei compiti affidati agli intermediari e altre categorie di soggetti a fini antiriciclaggio ha imposto l'adozione di adeguate misure di tutela della riservatezza dei segnalanti.

Ne consegue che tutte le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette, in ordine sia al contenuto sia alla stessa effettuazione, sono soggette ad un rigoroso regime di riservatezza, ai sensi degli artt. 38 e 39 del D.Lgs. n. 231/2007.

In particolare, tali disposizioni normative prevedono:

- l'onere, per i soggetti obbligati e gli organismi di autoregolamentazione, di garantire la riservatezza delle persone che effettuano la segnalazione, avendo cura di custodire gli atti ed i documenti in cui sono indicati le generalità dei segnalanti, sotto la diretta responsabilità del titolare dell'attività, del legale rappresentante o del loro delegato ovvero, per gli ordini professionali, del presidente o di un suo delegato;
- il divieto, per i soggetti tenuti alla segnalazione e a chiunque ne sia a conoscenza, di dare notizia dell'avvenuta comunicazione all'UIF. Il divieto trova eccezione nei casi previsti dall'art. 39 del D.Lgs. n. 231/2007, tra cui si cita la comunicazione effettuata per l'accertamento investigativo ovvero rilasciata alle Autorità di vigilanza e alla Guardia di Finanza durante i controlli; la comunicazione tra intermediari finanziari e le loro succursali e filiazioni controllate a maggioranza e situate in Paesi terzi, a condizione che

le medesime succursali e filiazioni si conformino a politiche e a procedure di gruppo; la comunicazione tra professionisti che svolgono la prestazione in forma associata, in qualità di dipendenti o collaboratori, anche se localizzati in Paesi terzi, ferma restando comunque l'adozione di misure equivalenti in materia di antiriciclaggio;

- il divieto per i soggetti obbligati di comunicare all'interessato o a terzi l'avvenuta segnalazione di operazioni sospette, ovvero dell'esistenza o della probabilità di indagini o approfondimenti in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- misure di tutela dei segnalanti per l'UIF, la Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia, le Autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione, secondo cui la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimento e gli scambi di informazioni tra queste Autorità devono avvenire per via telematica, con modalità idonee a garantire la riferibilità della trasmissione dei dati ai soli soggetti interessati, nonché l'integrità delle informazioni trasmesse;
- precise garanzie per l'identità dei segnalanti anche in caso di denuncia da parte di pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio (art. 331 c.p.p.) o di rapporto da parte della polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 347 c.p.p.; in questi casi, l'identità sia delle persone fisiche sia dei soggetti destinatari degli obblighi non va menzionata, anche qualora la stessa sia conosciuta.

In ogni fase del procedimento, l'Autorità Giudiziaria adotta le misure necessarie ad assicurare che l'identità del segnalante sia mantenuta riservata. In ogni caso, il nominativo del segnalante non può essere inserito nel fascicolo del Pubblico Ministero, né in quello per il dibattimento e la sua identità non può essere rivelata, a meno che l'Autorità giudiziaria non disponga altrimenti, con provvedimento motivato, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede, assicurando comunque l'adozione di ogni accorgimento idoneo a tutelare il segnalante ivi compresa, ove necessaria in ragione dell'attinenza a procedimenti in materia di criminalità organizzata o terrorismo, l'applicazione delle cautele dettate dall'articolo 8 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di attività svolte sotto copertura.

c. Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio.

Le ispezioni e i controlli antiriciclaggio consistono in attività di polizia amministrativa che si sviluppano attraverso l'esecuzione di una serie ordinata di riscontri, con l'obiettivo di:

- accertare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio/antiterrorismo e dalle disposizioni di attuazione e, in caso di trasgressione, delle violazioni amministrative e/o penali configurabili;
- contrastare il riciclaggio dei proventi criminali ed il finanziamento del terrorismo, evitando l'utilizzo per finalità illecite del sistema economico e finanziario, in particolare per la commissione dei reati di cui agli artt. 648-*bis*, 648-*ter* c.p. e 648-*ter* 1 c.p., nonché per la perpetrazione di eventuali reati di terrorismo ex artt. da 270 *bis* e seguenti c.p.;
- prevenire, ricercare e reprimere qualsiasi altra violazione amministrativa e penale prevista dalla legislazione di settore per il soggetto vigilato.

Gli artt. 7, 9 e 11 del D.Lgs. n. 231/2007 ha, infatti, previsto un dispositivo di controllo a fini antiriciclaggio fondato sulla collaborazione di più organismi istituzionali, ossia:

- le Autorità di vigilanza di settore, ovvero la Banca d'Italia, l'IVASS e la Consob, deputate, oltre che ad emanare disposizioni di attuazione del D.Lgs. 231/2007, come previsto dagli artt. 15 e 16 di tale decreto, a verificare l'adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali nonché il rispetto degli obblighi previsti dalla legislazione antiriciclaggio, nei confronti dei soggetti rispettivamente vigilati;
- il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, direttamente responsabile della verifica del corretto

esercizio degli obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei dati e delle informazioni, nonché delle segnalazioni di operazioni sospette nei confronti dei soggetti obbligati non vigilati dalle Autorità di Vigilanza.

Lo stesso Reparto Speciale ed i Reparti da questo delegati possono, previa intese con le Authority di riferimento, svolgere controlli anche sui seguenti soggetti:

- istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica e relative succursali;
- punti di contatto centrale di cui all'articolo 1, comma 2, lettera ii);
- società fiduciarie e intermediari di cui all'albo previsto dall'articolo 106 TUB;
- soggetti eroganti micro-credito ai sensi dell'articolo 111 TUB e i confidi e gli altri soggetti di cui all'articolo 112 TUB;
- succursali insediate sul territorio della Repubblica di intermediari bancari e finanziari e di imprese assicurative aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo;
- intermediari assicurativi di cui all'articolo 109, comma 2, lettere a), b) e d), CAP approvato con Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209, che operano nei rami di attività di cui all'articolo 2, comma 1, CAP;
- revisori legali e società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regimi intermedio;
- soggetti che esercitano l'attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 TULPS, salve le competenze in materia di pubblica sicurezza attribuite dal medesimo Testo Unico.

Relativamente alle categorie dei professionisti iscritti agli albi, spetta anche agli ordini professionali l'onere di procedere alla verifica del corretto adempimento degli obblighi previsti dal sistema antiriciclaggio;

- l'Unità d'Informazione Finanziaria, competente a verificare nei confronti di tutti i destinatari il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio in materia di segnalazione di operazioni sospette nonché i casi di omessa segnalazione. Per tale attività, l'UIF può chiedere la collaborazione del Nucleo Speciale Polizia Valutaria.

Sul piano generale, si rileva la necessità di valorizzare sistematicamente ai fini fiscali le eventuali risultanze acquisite nel corso delle ispezioni/controlli.

Si rimarca, a tal proposito, come già evidenziato, la possibilità di utilizzare, ai sensi degli artt. 9, comma 9, e 34, comma 1, del D.Lgs. n. 231/2007, i dati e le informazioni acquisite nell'ambito delle attività ispettive in esame.

Particolare rilevanza rivestono, ad esempio:

- i dati identificativi del cliente e del titolare effettivo di un rapporto continuativo che potrebbero far emergere casi di "interposizione fittizia" (art. 37 del D.P.R. n. 600/1973) o corroborare ipotesi di esterovestizione (art. 73 del TUIR);
- le informazioni relative allo scopo e alla natura di un rapporto/prestazione professionale, acquisite nell'ambito dell'adeguata verifica della clientela, che offrono la possibilità di "disvelare" operazioni elusive;
- le operazioni di natura immobiliare/societaria che non trovano giustificazione nei redditi ufficiali presenti in Anagrafe Tributaria;
- i trasferimenti di natura finanziaria in "Paradisi fiscali/societari", sintomatici del possesso di attività o beni detenuti all'estero in violazione della legislazione sul monitoraggio fiscale, rispetto ai quali può trovare applicazione la presunzione di cui all'art. 12 del D.L.

n. 78/2009, in materia di redditi sottratti a tassazione;

- le operazioni in contanti, sistematicamente frazionate nel tempo, registrate negli appositi archivi/registri, che possono essere rivelatrici di una operatività “in nero” dei soggetti economici.

La rilevanza ai fini fiscali dei suddetti dati/informazioni è confermata dalle previsioni di cui alla Legge 6 agosto 2013, n. 97 che, nel novellare l'art. 2 del D.L. n. 167/1990, ha riconosciuto espressi poteri di richiesta, da esercitare nei confronti dei *destinatari* della normativa antiriciclaggio, in capo all'Agenzia delle Entrate - Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali (UCIFI) – e ai Reparti Speciali della Guardia di Finanza (art. 3 del provvedimento datato 8 agosto 2014 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate e del Comandante Generale della Guardia di Finanza).

d. I controlli in tema di movimentazione transfrontaliera di valuta.

Il D.Lgs. n. 195/2008, recante “Modifiche ed integrazioni alla normativa valutaria in attuazione del regolamento CE n. 1889/2005”, costituisce la normativa base nazionale in materia di circolazione transfrontaliera di capitali al seguito e disciplina le misure dirette a contrastare l'introduzione dei proventi di attività criminose nel sistema economico e finanziario a protezione dello sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e del corretto funzionamento del mercato interno, attraverso l'istituzione di un sistema di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di “denaro contante” che consenta, attraverso l'obbligo della dichiarazione, di monitorare i trasferimenti di capitali in entrata e in uscita dall'Italia.

In questo senso, l'obbligo della dichiarazione assolve anche al compito di arginare il riciclaggio dei proventi criminali ed il finanziamento del terrorismo, garantendo la “tracciabilità” dei capitali che s'intendono trasferire all'estero .

Per questo motivo, il provvedimento di legge è stato coordinato con la disciplina antiriciclaggio e antiterrorismo contenuta nei DD.Lgss. nn. 109 e 231 del 2007, prevedendo un sistema di scambio di informazioni, di dati e di notizie tra le Autorità competenti italiane e quelle degli altri Stati membri dell'Unione europea.

A tal fine, sono state riprese, anche per le finalità di prevenzione contenute nel D.Lgs. n. 195/2008, le definizioni - già utilizzate ai fini amministrativi antiriciclaggio - relativamente alle nozioni di “riciclaggio” e di “finanziamento del terrorismo”.

Sulla base della cornice normativa esposta, la Guardia di Finanza è chiamata, unitamente all'Agenzia delle Dogane dei Monopoli, a verificare il rispetto della disciplina in materia di circolazione transfrontaliera di “denaro contante” al seguito, procedendo all'accertamento ed alla contestazione delle violazioni riscontrate sul campo.

In sintesi, in questo settore, l'attività di servizio demandata al Corpo, coerentemente con il proprio ruolo di polizia economico-finanziaria, è finalizzata essenzialmente a:

- controllare la regolarità dei flussi valutari, sia in entrata sia in uscita dal territorio dello Stato, verificando l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n.195/2008, da parte di tutte le persone fisiche che detengono “denaro contante” per importi pari o superiori a 10.000 euro;
- verbalizzare le eventuali infrazioni riscontrate, per l'omessa o irregolare presentazione della dichiarazione valutaria, procedendo all'eventuale sequestro del “denaro contante”, trasferito o che si stava tentando di trasferire, eccedente la soglia di legge;
- rilevare qualsiasi elemento, dato e informazione utile per risalire ad eventuali casi di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o di traffici fraudolenti, connessi ai trasferimenti di capitali da e verso l'estero;
- acquisire indizi o tracce su flussi di capitali non dichiarati all'atto del trasferimento all'estero e/o di rientro in Italia, ai fini dei successivi approfondimenti economico e

finanziari e più in particolare di quelli di natura fiscale.

I controlli in materia di circolazione transfrontaliera di valuta, alla luce della delicatezza dello scenario nazionale ed internazionale, rivestono un ruolo decisivo nell'azione di ricerca dei flussi finanziari movimentati con possibili finalità di riciclaggio di proventi derivanti da attività illecite ovvero potenzialmente destinati ad alimentare reti o cellule terroristiche o comunque preordinati alla realizzazione di gravi progettualità criminali.

Appare, pertanto, necessario adeguare le procedure operative a seconda delle peculiarità proprie di ogni contesto in cui avviene il rinvenimento di somme non dichiarate in violazione della normativa di settore, avendo cura di verificare se il quadro emergente in sede di controllo valutario faccia emergere un quadro complessivo di elementi indiziari tale da suggerire più pregnanti riscontri investigativi, da porre in essere già nell'immediatezza dei fatti.

In tali circostanze andrà, infatti, svolto ogni approfondimento utile per procedere al sequestro preventivo del denaro ai sensi dell'art. 321 c.p.p., da supportare con adeguate e rigorose motivazioni, anche valutando l'opportunità di acquisire il preventivo favorevole orientamento dell'Autorità Giudiziaria territorialmente competente.

Elementi sintomatici di più ampie ed insidiose condotte criminali possono essere desunti, ad esempio:

- dalle modalità di occultamento e dal taglio delle banconote;
- dai precedenti fiscali e di polizia a carico dei soggetti fermati;
- dai collegamenti con soggetti o ambienti dediti ad attività illecite;
- dalla condotta tenuta all'atto del controllo

Sul piano generale, si rimarca la necessità di incentivare costantemente i successivi approfondimenti economico – finanziari, in particolare di natura fiscale, valorizzando le risultanze acquisite nell'ambito dei controlli in materia di circolazione transfrontaliera di valuta.

In merito, dovrà essere segnalata al Reparto competente ogni circostanza utile emersa nei confronti delle persone sottoposte a controllo, così da permettere il conseguente approfondimento, che dovrà essere condotto, quantomeno in via preliminare, con la massima tempestività, onde evitare che il trascorrere del tempo possa pregiudicare l'esito delle successive attività.

Sul punto si richiama la possibile rilevanza della documentazione acquisita, non solo ai fini penali, ma anche in ambito amministrativo, in relazione all'applicazione della normativa in materia di monitoraggio fiscale e dei conseguenti obblighi dichiarativi.

e. Altri dati ed elementi.

Ulteriori elementi rilevanti ai fini fiscali possono derivare dalle comunicazioni, che ai sensi dell'art. 51, comma 1, del D.Lgs. n. 231/2007, i soggetti destinatari degli adempimenti antiriciclaggio hanno l'obbligo di effettuare al Ministero dell'Economia e delle Finanze nel caso in cui abbiano notizia, in relazione ai loro compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni, delle infrazioni di cui all'art. 49, commi 1, 5, 6, 7 e 12, nonché all'art. 50 del D.Lgs. n. 231/2007.

Per effetto del D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44, la comunicazione della infrazione va trasmessa anche alla Guardia di Finanza che, ove ne ravvisi l'utilizzabilità di elementi ai fini dell'attività di accertamento, ne deve dare immediata comunicazione all'Agenzia delle Entrate.

Ne consegue che quando gli intermediari, i professionisti o gli operatori non finanziari hanno cognizione di un trasferimento di denaro contante, libretti di deposito bancari o postali al portatore, titoli al portatore in euro o in valuta estera, per un importo pari o

superiore a euro tremila, non effettuato per il tramite di una banca, un ufficio postale o un istituto di moneta elettronica (art. 49, comma 1), devono darne comunicazione al predetto Dicastero ai fini dell'eventuale contestazione della violazione.

Il medesimo obbligo sussiste anche per le ipotesi di violazione:

- dell'obbligo di indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e dell'apposizione della clausola di non trasferibilità sugli assegni, i vaglia postali e cambiari emessi per importi pari o superiori a euro mille (art. 49, commi 5 e 7);
- dell'obbligo di girare per l'incasso unicamente a una banca o a Poste italiane s.p.a gli assegni bancari o postali emessi all'ordine del traente e (art. 49, comma 6);
- del divieto di trasferimento di libretti di deposito bancari o postali al portatore che devono essere estinti entro il 31 dicembre 2018 (art. 49, comma 12);
- dei divieti di apertura o utilizzo di conti e libretti di risparmio anonimi o con intestazione fittizia (art. 50).

In caso di infrazioni riguardanti assegni bancari, assegni circolari, libretti al portatore o titoli simili, le segnalazioni devono essere effettuate dalla banca che le accetta in versamento e da quella che ne effettua l'estinzione.

In merito al citato obbligo di comunicazione, si evidenzia che:

- l'adempimento si riferisce ad un'attività di mera rilevazione delle infrazioni, limitata a quelle operazioni di cui si ha avuto notizia per ragioni d'ufficio. Per questo motivo, non rilevano le notizie acquisite nel corso di attività espletate a titolo personale o comunque non professionali;
- lo stesso non sussiste, qualora oggetto dell'infrazione sia un'operazione di trasferimento segnalata ai sensi dell'art. 35 (art. 51, comma 3).

3. Le informazioni acquisite ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

a. Inquadramento generale.

L'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973 dispone che i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, gli organi di polizia giudiziaria devono comunicare alla Guardia di Finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie di cui sono venuti a conoscenza a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, fornendo l'eventuale documentazione atta a comprovarli.

L'obbligo di segnalare alla Guardia di Finanza, incondizionatamente e con l'unica eccezione dell'eventuale sussistenza del segreto sulle indagini, ogni genere di elemento sintomatico di una violazione fiscale, fornendo la relativa documentazione di supporto, investe, quindi, due distinte categorie di enti, quali i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive e di vigilanza e gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, la polizia giudiziaria.

Tale seconda categoria comprende, pertanto, oltre che la polizia giudiziaria, anche tutte le diverse componenti della magistratura, al di là delle funzioni in concreto esercitate, per le quali il citato obbligo di comunicazione non riguarda solo le informazioni di possibile rilevanza fiscale relative a fattispecie penali con risvolti di matrice economica, ma anche quelle che possono essere acquisite dalla magistratura civile, utili ai fini delle imposte sugli atti giuridici e sulle successioni e donazioni.

Lo scopo di tale disposizione è quello di rendere più efficace il dispositivo di contrasto all'evasione fiscale, consentendo alla Guardia di Finanza di utilizzare anche i dati, le notizie e i documenti acquisiti da altre Istituzioni nell'esercizio delle funzioni di rispettiva competenza.

L'individuazione nel Corpo del "canale di raccordo" fra indagini penali ed accertamento delle imposte sui redditi e dell'IVA è confermato anche dalle previsioni contenute negli artt. 33 del D.P.R. n. 600/1973 e 63 del D.P.R. n. 633/1972, ove è previsto che la Guardia di Finanza, previa autorizzazione dell'Autorità giudiziaria, che può essere concessa anche in deroga all'art. 329 del c.p.p., utilizzi e trasmetta agli "uffici delle imposte" documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di Polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria.

Con riferimento all'oggetto delle comunicazioni si evidenzia che i predetti soggetti devono trasmettere al Corpo esclusivamente i "fatti", vale a dire le situazioni o gli eventi reali, storicamente esistenti, accertati nel corso di indagini di polizia giudiziaria o di polizia amministrativa, documentati in uno o più atti, che possano configurarsi quali violazioni fiscali.

Nell'ambito dell'applicazione dell'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973 non rientrano, pertanto, gli elementi indiziari e di analisi che, invece, sono trasmessi alle competenti Istituzioni.

In relazione alla circostanza che i fatti segnalati possano configurarsi come violazioni fiscali, alle Forze di Polizia non è richiesto di individuare con precisione la norma violata, né tantomeno la qualificazione tributaria delle fattispecie riscontrate, ma solo di trasmettere le evidenze probatorie potenzialmente suscettibili di essere valorizzate in ambito fiscale.

È compito della Guardia di Finanza, infatti, esaminate le notizie pervenute, valutare la concreta configurabilità degli illeciti tributari ed avviare, ove opportuno, le conseguenti attività ispettive per il recupero delle imposte evase.

Di contro, è richiesto che dai fatti comunicati emergano, da una preliminare valutazione sulla base degli elementi disponibili, potenziali profili di irregolarità fiscale, che possono ravvisarsi, ad esempio, ogni qualvolta siano individuate attività imprenditoriali o professionali svolte in maniera abusiva o irregolare, ovvero ricchezze nascoste, patrimoni occultati anche all'estero o flussi finanziari riconducibili ad attività illecite (es. attività industriali, commerciali o professionali esercitate in assenza di titoli abilitativi, licenze, autorizzazioni e/o ogni altro genere di permesso previsti dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza o dalla normativa di settore).

Al riguardo, a seguito di iniziative assunte a livello centrale dal Comando Generale – III Reparto, il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha inviato a tutti i Prefetti della Repubblica, ai Commissari del Governo di Trento e Bolzano e al Presidente della Giunta Regionale della Valle d'Aosta, nonché alle Articolazioni centrali delle Forze di Polizia e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani, le circolari:

- n. 558/A/415.1/0/287943 in data 5 febbraio 2016, costituente **Allegato 31/A** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", con cui sono state fornite le linee di indirizzo volte ad uniformare le concrete modalità applicative dell'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973, sollecitandone una più puntuale applicazione, e prevedendo, per garantire speditezza e tempestività a tali flussi comunicativi, che le informazioni in rassegna siano trasmesse al Comando Provinciale del Corpo territorialmente competente in ragione della residenza anagrafica della persona fisica o della sede legale della società interessata dalla comunicazione;
- n. 558/A/415.1/0/315659 in data 30 maggio 2017, costituente **Allegato 31/B** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", con la quale è stata richiamata nuovamente l'attenzione sulla necessità di una puntuale, efficace e completa applicazione dell'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973.

Al riguardo, tale direttiva, al fine di facilitare e omogeneizzare gli adempimenti previsti dalla norma in oggetto da parte degli Uffici periferici delle altre Forze di polizia, oltre a contenere ulteriori indicazioni di natura operativa, concordate con il Comando Generale – III Reparto, è corredata di appositi modelli di:

- comunicazione, da utilizzare per la trasmissione alla Guardia di Finanza delle evidenze probatorie potenzialmente suscettibili di essere valorizzate in ambito tributario;
- autorizzazione, di modo da agevolare l'acquisizione del previsto nulla osta dell'Autorità giudiziaria per l'utilizzo ai fini fiscali delle informazioni ottenute nel corso delle indagini di polizia giudiziaria.

Nella medesima circolare è altresì precisato che:

- il competente Comando Provinciale della Guardia di Finanza, una volta ricevuta la segnalazione, valuta la concreta configurabilità degli illeciti tributari eventualmente riscontrati, al fine dell'utile esercizio dell'azione di accertamento prima dei termini di decadenza;
- la messa a regime del meccanismo in rassegna va accompagnata da una costante attività di monitoraggio in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero di riunione tecnica di coordinamento, anche al fine di rafforzare la condivisione e la circolarità informativa.

I Prefetti, inoltre, sono stati incaricati di trasmettere all'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia un *report* sintetico, a cadenza semestrale, quale *feedback* delle attività svolte e dei risultati conseguiti, segnalando le eventuali criticità applicative riscontrate;

- per quanto concerne gli organi di Polizia locale, restano ferme le disposizioni di cui all'art. 1 del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla Legge 2 dicembre 2005, n. 248, in tema di partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, in relazione alla quale si richiamano le direttive operative diramate con la circolare n. 383/INCC in data 23 luglio 2012 del Comando Generale – III Reparto.

I Comandanti Provinciali, pertanto:

- forniranno indicazioni alle dipendenti unità operative affinché valorizzino adeguatamente lo sviluppo delle segnalazioni che saranno trasmesse in aderenza alle richiamate direttive ministeriali.

I Reparti, in particolare, dovranno costantemente monitorare gli input pervenuti e giungere ad un rapido apprezzamento della loro fondatezza, al fine di valorizzare sempre più il patrimonio informativo in esame in sede di pianificazione delle attività ispettive, a beneficio dell'efficienza e dell'efficacia complessiva del sistema;

- favoriranno, nel quadro del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero nel corso delle ordinarie interlocuzioni con i rappresentanti delle altre Forze di Polizia, la concreta e sostanziale attuazione delle direttive in rassegna, rappresentando con spirito costruttivo nell'ambito dei menzionati consessi, anche tramite gli Ufficiali delegati, sia gli aspetti e le prassi operative che necessitano di essere perfezionate al fine di rafforzare i meccanismi di condivisione e di circolarità informativa, sia le casistiche in cui il compendio di dati e notizie, trasmesso nel rispetto delle predette circolari, ha consentito di individuare basi imponibili sottratte a tassazione ovvero illeciti di natura economico-finanziaria, così da valorizzare l'importante contributo assicurato dalle altre Istituzioni coinvolte.

Allo scopo di disporre di un quadro dettagliato dell'impatto delle nuove direttive sull'attività del Corpo, i Comandi Regionali comunicheranno, con cadenza semestrale e utilizzando il prospetto costituente **Allegato 32** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", i dati relativi alle segnalazioni pervenute dalle altre Forze di polizia, avendo cura di specificare, con riferimento alle azioni ispettive eseguite su attivazione delle medesime, le sole informazioni non rendicontate mediante l'applicativo "MUV-web", nell'ambito del quale, invece, dovrà essere correttamente valorizzata la voce "fonte innesco".

La corretta implementazione dell'applicativo MUV-*web*, infatti, sia con riferimento alla "fonte di innesco" sia avuto riguardo alle violazioni di natura fiscale rilevate, consente di acquisire, in via autonoma, le informazioni di dettaglio in merito all'Ente segnalante (Forza di polizia, Amministrazione centrale e locale ovvero Autorità giudiziaria da cui proviene la comunicazione) e ai risultati di natura amministrativa conseguiti (basi imponibili nette, stima imposta evasa, lavoratori irregolari/"in nero", natura dei rilievi etc.). In prospettiva, tali dati saranno resi disponibili anche a tutti i Reparti e ai Centri di responsabilità, di modo da consentire un monitoraggio diffuso circa l'incidenza, in termini di recuperi fiscali sulla complessiva attività operativa, delle segnalazioni in rassegna oggetto di approfondimento ispettivo.

b. Le modifiche apportate dalla Legge di stabilità per il 2016.

Con riferimento alle informazioni afferenti alla disponibilità di proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito civile, penale o amministrativo, di cui all'art. 14, comma 4, della Legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante le disposizioni in materia di tassazione dei proventi illeciti, occorre precisare che l'art. 1, comma 141, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016) ha integrato il menzionato comma 4 prevedendo che "In caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale per qualsiasi reato da cui possa derivare un provento o vantaggio illecito, anche indiretto, le competenti autorità inquirenti ne danno immediatamente notizia all'Agenzia delle entrate, affinché proceda al conseguente accertamento".

In merito, è stato definito un orientamento interpretativo, condiviso con la Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate, volto a coordinare gli effetti della predetta disposizione con l'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973, secondo cui:

- la norma introdotta dalla Legge di stabilità per il 2016 è da qualificarsi speciale rispetto all'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973, in quanto quest'ultimo, sotto il profilo:
 - soggettivo, è rivolto ad una platea più vasta di soggetti pubblici, ricomprendendo non solo la magistratura inquirente penale, ma anche tutti gli altri Organi giurisdizionali, penali, civili e amministrativi, nonché le Istituzioni incaricate di svolgere attività ispettive o di vigilanza e gli Organi di polizia giudiziaria;
 - oggettivo, concerne la comunicazione di ogni fatto che possa configurarsi come violazione tributaria e non soltanto i proventi da reato;
- l'art. 1, comma 141, della Legge n. 208/2015, si applica esclusivamente alle ipotesi in cui la magistratura inquirente penale venga a conoscenza dell'avvenuto conseguimento di proventi o vantaggi illeciti a seguito di autonoma acquisizione ovvero di denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio, i cui elementi probatori sono già definiti nella loro essenzialità, non rendendosi necessarie ulteriori attività istruttorie per determinarne la qualificazione e/o quantificazione;
- qualora il contesto investigativo richieda approfondimenti per i quali è necessario il ricorso ai peculiari poteri di una forza di polizia economico-finanziaria per definire la sussistenza e l'entità effettiva della ricchezza di provenienza illecita, esigenze di proficuità della complessiva azione amministrativa inducono a ritenere che l'Autorità Giudiziaria inquirente possa trasmettere le evidenze probatorie comprovanti proventi da reato alla Guardia di Finanza, in deroga all'art. 1, comma 141, della Legge n. 208/2015;
- nel caso di individuazione di proventi illeciti o di fatti comprovanti violazioni tributarie da parte degli Organi giurisdizionali civili e amministrativi nonché della magistratura penale giudicante, delle altre Istituzioni pubbliche con ruoli di vigilanza o ispezione, nonché degli Organi di polizia giudiziaria, sia a competenza generale che limitata o settoriale, ai sensi dell'art. 57 del Codice di Procedura Penale, gli elementi informativi acquisiti vadano trasmessi alla Guardia di Finanza, secondo quanto previsto dall'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973.

- quando l'accertamento di proventi illeciti è la risultanza dell'azione investigativa di un Reparto del Corpo, quest'ultimo possa in ogni caso procedere autonomamente allo sviluppo ai fini fiscali, previo nulla osta dell'Autorità Giudiziaria, delle evidenze emerse in sede penale, che saranno compendiate nel processo verbale di constatazione che sarà trasmesso all'esito delle attività ispettive svolte alla competente articolazione dell'Agenzia delle Entrate.

Tale orientamento interpretativo è stato partecipato dalla Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate a tutti gli Uffici territoriali e illustrato dai Comandanti Provinciali alla altre Forze di Polizia, anche nell'ambito del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica nonché dai locali Responsabili dei servizi di polizia giudiziaria a tutte le Autorità giudiziarie, le quali, al riguardo, hanno manifestato una sostanziale e complessiva condivisione.

In merito, qualora dovessero emergere incertezze circa la concreta portata applicativa delle due norme in rassegna, sarà cura dei Comandanti Provinciali riproporre la tematica in argomento nell'ambito dei menzionati incontri istituzionali.

Parimenti, laddove in ambito locale l'Autorità giudiziaria dovesse diramare direttive difformi da quelle sopra riportate, ferma restando la necessità di darne immediata attuazione, si avrà cura di segnalarne tempestivamente l'adozione al Comando Generale – III Reparto Operazioni.

CAPITOLO 3

L'UTILIZZO DELLE INFORMAZIONI ACQUISITE NELL'AMBITO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

1. La valorizzazione fiscale delle informazioni derivanti dall'attività di cooperazione internazionale.

Gli Stati con ordinamenti tributari a fiscalità cosiddetta avanzata si sono dotati, per il contrasto di fenomeni evasivi ed elusivi, di strumenti per lo scambio di informazioni e la collaborazione amministrativa e giudiziaria.

La cooperazione internazionale si fonda su precise basi normative dal cui rispetto non si può prescindere, pena l'impossibilità di utilizzare i dati scambiati e, quindi, la vanificazione dell'attività posta in essere. I mezzi approntati vedono, in primo piano, l'attività della Guardia di Finanza quale naturale referente degli Organi collaterali esteri e si muovono sul duplice livello della mutua assistenza e dello scambio di informazioni in ambito convenzionale, basato principalmente:

- sulle norme di diritto internazionale, ovvero le Convenzioni per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali;
- sulle fonti comunitarie (direttive e regolamenti), che prevedono norme di dettaglio per l'interscambio informativo in materia fiscale (evidentemente, tra gli Stati membri), le quali convivono unitamente alle Convenzioni di cui all'alinea precedente.

Da ciò consegue che il ricorso alla collaborazione internazionale va inteso quale strumento di utile ausilio investigativo ogni qualvolta, nel corso dell'attività ispettiva, gli operanti si trovino di fronte ad operazioni che destino sospetti e che siano state poste in essere da operatori nazionali direttamente o indirettamente con soggetti residenti all'estero.

Pare opportuno segnalare come il tema della cooperazione internazionale:

- da un lato, formi costantemente oggetto di iniziative a livello europeo al fine di implementare sempre più il ricorso a forme di collaborazione investigativa "condivise" e basate sulle "*best practices*";
- dall'altro, rappresenti un settore nel cui ambito si registrano forti segnali di attenzione da parte di numerose organizzazioni internazionali, con cui il Corpo si interfaccia permanentemente e costantemente.

Nell'ambito delle attività di cooperazione internazionale, l'autorità interpellata, per procurarsi le informazioni o condurre l'indagine amministrativa richiesta, procede come se agisse "per conto proprio" o "su richiesta di un'altra autorità del proprio Stato membro" (art. 6, terzo comma della Direttiva 2011/16/UE). Tale disposizione consente al Corpo di avvalersi, nello specifico ambito, dei poteri ispettivi nel settore fiscale previsti dalla legislazione domestica.

Avuto riguardo al tema della valorizzazione fiscale delle informazioni provenienti da attività di collaborazione internazionale, occorre circoscrivere il perimetro di utilizzo di quelle di natura amministrativa di fonte estera, sia in chiave investigativa che probatoria distinguendo, a tale ultimo riguardo, l'ingresso tanto a livello di procedimento tributario di accertamento delle imposte che di procedimento penale eventualmente instaurato.

Attraverso la disamina della fonte da cui provengono le informazioni, è necessario, quindi, accertarne il valore probatorio che possono assumere nell'ambito dell'accertamento d'imposta, in quanto potrebbero essere, di conseguenza, differenti gli utilizzi, a seconda che si tratti strumenti di mutua assistenza amministrativa di diritto comunitario o convenzionali.

2. L'utilizzo delle informazioni a seguito di cooperazione in materia di imposte dirette e IVA.

a. Le informazioni ottenute mediante ricorso alla normativa internazionale.

In ordine alla tematica concernente l'utilizzabilità ai fini fiscali delle informazioni ottenute a seguito di cooperazione internazionale, giova rammentare che la normativa europea, tanto in tema di cooperazione nel settore delle imposte dirette, quanto nel settore dell'IVA, ne ha regolato i presupposti.

In particolare, relativamente alle imposte dirette, in ambito europeo, la Direttiva n. 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio 2011 "relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE" è stata recepita integralmente nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. n. 29/2014, il quale ha modificato l'art. 31-*bis* del D.P.R. n. 600/1973, concernente l'assistenza per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione Europea.

Ne consegue che le informazioni ricevute da altri Stati membri, in applicazione della citata Direttiva, hanno il medesimo valore probatorio delle informazioni che l'amministrazione finanziaria nazionale può direttamente acquisire secondo la disciplina interna.

La stessa Direttiva 2011/16/UE, all'art. 16, contempla, tra l'altro, la possibilità che le informazioni comunicate tra Stati membri "[...] possono essere usate in occasione di procedimenti giudiziari e amministrativi che implicano l'eventuale irrogazione di sanzioni, avviati per violazioni della normativa fiscale [...]".

In materia IVA, invece, il Regolamento UE n. 904/2010 del Consiglio del 7 ottobre 2010 "relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto", al pari di tutte le norme di natura regolamentare, è caratterizzato dalla portata generale, dall'obbligatorietà e, soprattutto, dalla diretta applicabilità nel Paese membro.

La citata normativa, all'art. 55, prevede, tra l'altro, che le informazioni comunicate o raccolte possano essere utilizzate unicamente nelle circostanze previste dal Regolamento. In particolare, "dette informazioni possono essere usate per accertare la base imponibile, la riscossione o il controllo amministrativo dell'imposta, ai fini di un corretto accertamento fiscale. Le informazioni possono inoltre essere usate per accertare altri contributi, dazi e imposte contemplati dall'articolo 2 della direttiva 2008/55/CE del Consiglio, del 26 maggio 2008, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure".

Inoltre, al pari di quanto avviene per le imposte dirette, le informazioni ottenute a seguito di interscambio informativo internazionale possono essere utilizzate in procedimenti giudiziari che implicano l'eventuale irrogazione di sanzioni, avviati per violazioni della normativa fiscale, fatte salve le norme generali e le disposizioni giuridiche che disciplinano i diritti dei convenuti e dei testimoni in siffatti procedimenti.

Per quanto concerne le informazioni scambiate ed ottenute in applicazione di una "Convenzione contro le doppie imposizioni e per prevenire l'evasione e l'elusione fiscale" che, come noto, viene introdotta nell'ordinamento italiano con legge ordinaria, le stesse possono assumere il valore probatorio sempreché si tratti di informazioni che tale valore abbiano o possano avere secondo la legge italiana.

Al riguardo, la Corte di Cassazione (Cass., Sez. Trib., 3 marzo 2000, n. 2390) ha sostenuto che "*non può essere considerata alla stregua di un'informazione anonima una segnalazione di un'amministrazione straniera anche nel caso sia priva di indicazioni circa la sua attribuzione a un funzionario responsabile e in assenza di sottoscrizione*".

Nel caso di specie, la Cassazione ha fatto salvo un accertamento a carico di un contribuente italiano, fondato su una segnalazione del Dipartimento del Tesoro statunitense, respingendo gli argomenti sviluppati dalle Commissioni tributarie di primo e secondo grado.

In particolare la Suprema Corte ha ritenuto che “*costituisce principio ormai comunemente accettato che la documentazione dell’attività amministrativa, soprattutto quando la stessa consiste in certificazioni o accertamenti di fatto, o nella riproduzione del contenuto di altri atti, non richiede, ad substantiam, l’indicazione della persona fisica titolare dell’organo o addirittura la sottoscrizione della stessa, essendo sufficiente la sicura riconducibilità del documento (e quindi dell’atto di cui viene riprodotto il contenuto) all’amministrazione (si vedano, fra le altre, le sentenze 20 gennaio 1994, n. 522; 11 ottobre 1996, n. 8881; 6 marzo 1999, n. 1923; 7 maggio 1999, n. 4567).*”

Nella specie non veniva neppure contestata la provenienza del documento dall’Amministrazione finanziaria federale U.S.A., per cui sussisteva il dovere del giudice di merito di prendere in esame e valutare la natura ed il contenuto del documento stesso, inviato all’Amministrazione finanziaria italiana nell’ambito dei rapporti di collaborazione stabiliti dall’art. 26 della Convenzione Italia-U.S.A. del 27 aprile 1984. Devesi, inoltre, osservare che, come ha esattamente rilevato la difesa erariale, i requisiti di validità formale del documento sono stabiliti dall’ordinamento di origine” e, quindi, non possono essere valutati secondo parametri italiani.

In ambito OCSE, l’art. 26 del Modello di Convenzione contro le doppie imposizioni consente all’Autorità fiscale dello Stato richiedente di utilizzare le informazioni ottenute dall’Autorità fiscale dell’altro Stato contraente nei procedimenti di natura amministrativa.

Le medesime informazioni possono essere utilizzate anche per “altri fini”, a condizione che questa possibilità sia ammessa dagli ordinamenti dei due Stati e che l’Autorità dello Stato interpellato dia il proprio consenso.

In tal modo si evita che le stesse informazioni vengano trasmesse più volte per scopi diversi.

b. Gli elementi acquisiti in forma irrituale.

Sulla base di quanto affermato nel paragrafo che precede, appare chiaro che gli elementi acquisiti in forma irrituale ed oggetto di successiva comunicazione alle Autorità nazionali tramite i canali della cooperazione amministrativa non hanno alcun valore ufficiale e non possono essere utilizzati quali mezzi o fonti di prova, in quanto il mancato ricorso al “canale” ufficiale ne determina l’inefficacia.

Tali informazioni, conseguentemente, pur evidenziando situazioni macroscopicamente illecite, avranno esclusivamente il valore di comuni notizie e non potranno essere poste a base, ad esempio, di verbalizzazioni o di atti di accertamento in Italia.

Evidentemente, la problematica di rilevante importanza ed attualità ruota anche attorno alle cc.dd. “liste di evasori”, ottenute nell’ambito di rapporti internazionali attraverso diverse modalità, che negli ultimi anni hanno suscitato vasta eco nell’opinione pubblica, attirando l’attenzione dei principali attori della scena politico fiscale.

In questa sede, pare utile richiamare - brevemente - l’orientamento della giurisprudenza in relazione al possibile utilizzo ai fini fiscali dei dati riferiti alla c.d. “lista Falciani”, la quale è stata oggetto di numerose controversie di natura tributaria circa la sua idoneità e, quindi, in ordine al conseguente utilizzo fiscale dei dati in essa contenuta onde procedere all’accertamento di maggiori imposte a seguito della constatazione di redditi sottratti a tassazione.

Come noto, tale lista comprendeva migliaia di schede (cc.dd. “*fiches*”), riferite ad oltre 130.000 soggetti - illecitamente sottratte da un ex dipendente di un istituto di credito elvetico - espressive di rapporti instaurati e disponibilità finanziarie detenute dai medesimi, anche in via fiduciaria, presso la banca svizzera. I documenti in argomento erano stati acquisiti dall’Amministrazione finanziaria francese e, da questa, trasmessi sia per via rogatoria sia mediante gli strumenti della mutua assistenza amministrativa, all’Autorità Giudiziaria richiedente e alla Guardia di Finanza.

A seguito dell'emissione di atti di accertamento, che avevano ad oggetto le risultanze emergenti da detta documentazione, sono sorti numerosi contenziosi tributari, che hanno posto l'accento proprio sulle modalità di illegittima sottrazione della stessa alla banca che la deteneva, mediante una condotta, da parte dell'agente, integrante fattispecie penalmente rilevanti.

La stessa Corte di Cassazione francese, con sentenza n. 11-13097 del 2013, confermando l'orientamento della Corte di Appello di Parigi, ha, in effetti, ritenuto illegittime le modalità attraverso cui l'Amministrazione fiscale transalpina era venuta a conoscenza delle informazioni, negandone, conseguentemente, la relativa utilizzabilità.

Sul punto, si sono registrate sentenze altalenanti dei giudici nazionali di merito orientate, in alcuni casi, a propendere per l'inutilizzabilità fiscale *tout court* dei documenti trasmessi dalle Autorità estere e, in altri, ad affermare il pieno utilizzo degli stessi, sul presupposto della legittimità delle modalità di acquisizione della documentazione da parte delle Autorità italiane, a nulla condizionando l'accertamento preliminare della regolarità degli atti compiuti dall'Autorità straniera in territorio estero.

La questione sembra essere stata risolta nel senso della totale utilizzabilità dei dati, a seguito di ulteriori pronunce della Corte di Cassazione (Cass., ord., 10 luglio 2013, n. 29433; ordinanze nn. 8605 e 8606 del 2015) ribadite con ordinanza n. 17503 del 1° settembre 2016, con la quale è stato statuito che:

- *“in tema di accertamento tributario, è legittima l'utilizzazione di qualsiasi elemento con valore indiziario, anche acquisito in modo irrituale, ad eccezione di quelli la cui inutilizzabilità discende da una specifica previsione di legge e salvi i casi in cui venga in considerazione la tutela di diritti fondamentali di rango costituzionale, quali l'inviolabilità del domicilio, della libertà personale etc. non ravvisandosi nell'ordinamento tributario una disposizione analoga a quella contenuta nell'art. 191 c.p.p a norma del quale le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate”;*
- *“ne consegue che sono utilizzabili ai fini della pretesa fiscale, nel contraddittorio con i contribuenti i dati bancari trasmessi dall'autorità finanziaria francese a quella italiana, ai sensi della direttiva 77/799/CEE, senza onere di preventiva verifica da parte dell'autorità destinataria, sebbene acquisiti con modalità illecite ed in violazione del diritto alla riservatezza bancaria”.*

Sulla base di tale approccio ermeneutico, la Corte di Cassazione sembra voler ammettere l'utilizzabilità dei dati in questione in quanto la valutazione della legittimità degli accertamenti fiscali in argomento discende prioritariamente dalle modalità di acquisizione dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria nazionale.

c. Utilizzo delle informazioni in sede processuale penale.

L'utilizzo in sede processuale penale dei dati e delle informazioni ottenuti a seguito della cooperazione amministrativa rappresenta un tema fortemente dibattuto, anche a livello giurisprudenziale.

La tematica in questione, che riguarda la possibilità e le modalità di “migrazione” delle informazioni scambiate tra le Autorità competenti dei vari Stati dal settore amministrativo a quello penale mediante il ricorso agli strumenti normativi di cooperazione internazionale, potrebbe avere riflessi in ordine ad una eventuale inutilizzabilità dei dati perché irritualmente acquisiti ovvero perché ottenuti senza il rispetto delle forme e delle garanzie previste dalla normativa processuale-penalistica.

Più in particolare, si fa riferimento a quei casi a fronte dei quali, a seguito dell'attivazione della cooperazione amministrativa, sia eventualmente configurabile anche una fattispecie di natura penale connessa ad un illecito fiscale.

Come è possibile rinvenire nel testo e nel relativo commento all'articolato della Direttiva 2011/16 e del Regolamento 904/2010, indicato nel precedente paragrafo a., sia la normativa

europea sia quella di matrice convenzionale/pattizia - tanto in tema di cooperazione nel settore delle imposte dirette che nel campo IVA - non precludono l'utilizzabilità ai fini penali delle informazioni oggetto di scambio.

In realtà, le previsioni normative sopra richiamate non sono da sole sufficienti a superare alcune difficoltà di ordine pratico riguardanti il travaso in campo penale domestico delle informazioni acquisite all'estero, stante la necessità di coordinamento con precise disposizioni dettate, al riguardo, dal codice di procedura penale.

Resta indubbio che è necessario adottare grande cautela nella migrazione di documenti e dati amministrativi formati all'estero verso il loro utilizzo processuale/penale, la cui ammissibilità deve essere, appunto, verificata alla stregua dei fondamentali canoni di diritto probatorio, tenuto conto che il mancato rispetto degli stessi potrebbe comportare profili di inutilizzabilità conseguenti alla compressione del diritto di difesa.

Il contesto è stato caratterizzato da divergenti orientamenti della dottrina e da esigua giurisprudenza in materia, fino ad un interessante pronunciamento della Corte di Cassazione dell'anno 2009, poi ribadito nel 2012 (Cass. Pen., Sez. III, 6 marzo 2012/12 luglio 2012, n. 27736) la quale ha evidenziato che *"...le acquisizioni documentali della Guardia di Finanza attengono al procedimento di accertamento fiscale ed avendo natura di atti amministrativi esulano dalla disciplina relativa alle rogatorie"*.

Nello specifico caso, la Suprema Corte ha rigettato un ricorso presentato da un soggetto che lamentava la violazione dell'art. 727 c.p.p. in quanto il Tribunale del Riesame di Napoli aveva ritenuto utilizzabili atti esteri in assenza di rogatoria internazionale, ritenendoli acquisiti in via amministrativa dalla Guardia di Finanza.

L'effetto è di notevole portata in quanto la Cassazione giudica legittimo l'ingresso nella fase dibattimentale delle informazioni acquisite a seguito di cooperazione amministrativa internazionale per l'accertamento di reati di natura tributaria concernenti gli stessi fatti, senza che sia necessario avviare apposita commissione rogatoria, salvo che non sia accertata la violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento costituzionale italiano.

3. Le prospettive di utilizzo dei dati derivanti dallo scambio automatico di informazioni.

Come sarà analizzato nella Parte V, Capitolo 11, par. 5, la tematica dello scambio automatico delle informazioni è oggetto di una costante evoluzione, sia a livello internazionale sia nazionale.

Infatti, mentre in ambito ultra-nazionale, il numero degli Stati OCSE che hanno manifestato l'intenzione di aderire alla specifica forma di scambio di informazioni è destinato a crescere, onde consentire, a decorrere dal periodo d'imposta 2017, la raccolta dei dati dei contribuenti esteri prevista dal cosiddetto *"Common reporting standard" (CRS)* da parte di ulteriori giurisdizioni, all'interno dei confini italiani è in via di evoluzione la questione afferente la disponibilità dei dati oggetto di scambio.

Con riferimento all'ambito nazionale, infatti, il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 maggio 2014, emanato per il recepimento della Direttiva del Consiglio 2011/16/UE del 15 febbraio 2011, prevede la formale designazione dell'Ufficio Centrale di collegamento (C.L.O. – *Central Liaison Office*) ed i Servizi di collegamento ai fini dell'attività di cooperazione amministrativa nel settore fiscale.

All'art. 2 del citato decreto, l'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Accertamento – Settore internazionale – Ufficio Scambio di Informazioni viene espressamente indicata quale unico Servizio di collegamento competente per lo scambio automatico.

Ad ogni buon conto, anche per i dati rivenienti dallo scambio automatico, appare indubbia l'applicazione delle regole generali enunciate nei paragrafi che precedono.

4. Altre forme di cooperazione.

a. Le informazioni derivanti da cooperazione internazionale di polizia.

La cooperazione internazionale di polizia si fonda sulla collaborazione tra Paesi in risposta ad una sempre più consolidata dimensione internazionale della criminalità, che ha condotto all'introduzione legislativa di adeguate strategie di prevenzione e di contrasto ed alla conseguente nascita delle Agenzie, Organizzazioni ed Enti ad azione "globale" finalizzati all'individuazione e repressione dei fenomeni criminali.

L'accesso a siffatte forme di cooperazione è coordinato, a livello nazionale, dal Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (presso il Ministero dell'Interno – Direzione Centrale Polizia Criminale), sotto il quale sono oggi ricondotte le strutture di cooperazione di polizia Interpol ed Europol.

Tralasciando i dettagli attinenti all'assetto organizzativo delle predette Istituzioni internazionali, con riferimento all'utilizzo delle informazioni derivanti dalla collaborazione con Europol ed Interpol va specificato che, in linea di massima, lo stesso è soggetto a ulteriori autorizzazioni specifiche da richiedere all'organo originatore.

A titolo esemplificativo, l'Agenzia Europol nelle proprie trattazioni utilizza degli specifici codici (cc.dd. *handling codes*) distinti in 4 categorie, che definiscono una specifica gradualità di utilizzabilità delle informazioni trasmesse.

Più in particolare, la codifica:

- "H – 0", afferisce alle informazioni che possono essere utilizzate esclusivamente al fine di prevenire e di contrastare i reati, conformemente alle norme istitutive di Europol (c.d. *Europol Council Decision*) e in materia di cooperazione di polizia;
- "H – 1", è utilizzata per le notizie da non divulgare nell'ambito del procedimento giudiziario senza il consenso di chi ha fornito l'informazione;
- "H – 2", attiene ai dati da non divulgare senza il consenso di chi ha fornito l'informazione;
- "H – 3", di carattere residuale (campo a testo libero), consente di associare a un documento restrizioni e/o osservazioni diverse da quelle predefinite dagli altri codici.

In linea generale, pertanto, la possibilità di utilizzare le informazioni trasmesse, per finalità diverse da quelle stabilite dal codice restrittivo apposto, necessita di una specifica autorizzazione da parte dell'Ente (Stato membro o Europol) che ha fornito le notizie.

b. Le informazioni derivanti da cooperazione di intelligence.

Le modalità collaborative su base legale convenzionale sviluppate nel quadro della cooperazione internazionale di polizia, citate al paragrafo precedente, non sono le sole a garantire un interscambio informativo tra Paesi, supportato altresì dal ricorso ad intese di collaborazione in assenza di strumenti previsionali di diritto internazionale.

Il Corpo, infatti, ha consolidato nel tempo, con gli omologhi organismi stranieri (Forze di polizia, Agenzie fiscali, altri Enti pubblici), specifici canali di cooperazione di tipo informale, che originano un flusso di informazioni e di notizie che, sebbene utili per orientare l'attività operativa, sono caratterizzati da precisi limiti di utilizzabilità e contraddistinti da divieti di divulgazione a terzi attesa la loro connotazione riservata e confidenziale. Le stesse, infatti, sono coperte dal segreto d'ufficio e godono della medesima tutela accordata ad informazioni della stessa natura dalla legislazione nazionale dell'Autorità e/o del Servizio che le ha emanate.

Pertanto, l'Autorità competente e/o il Servizio che le riceve dovrà assicurare alle stesse un'adeguata tutela in termini di confidenzialità e segretezza, in conformità alla propria legislazione nazionale.

Tali forme di cooperazione sono caratterizzate da una notevole flessibilità e, di conseguenza, riescono spesso ad assicurare risposte sollecite e precise rispetto alle necessità informative che possono manifestarsi nel corso delle indagini.

Le informazioni ricevute attraverso tale canale di *intelligence*, quindi, possono essere considerate come meri spunti investigativi ovvero input informativi ed hanno, pertanto, valore di orientamento dell'attività d'indagine. Le stesse devono essere sottoposte al vaglio confermativo a seguito di specifiche attività istituzionali e, ai fini della loro utilizzabilità procedimentale o processuale, necessitano di riscontri basati sulle potestà investigative conferite dalla normativa nazionale.

Ad ogni modo il II Reparto del Comando Generale, nella trasmissione delle richieste da parte di Enti esteri ovvero dei riscontri ottenuti a seguito di attivazioni avanzate dai Reparti del Corpo, provvede ad indicare - di volta in volta - il perimetro dell'utilizzo delle informazioni in essi contenute.

c. Le informazioni derivanti da cooperazione giudiziaria.

Diversa è, invece, la tematica dell'utilizzabilità delle informazioni ottenute a seguito di cooperazione internazionale giudiziaria che fa necessariamente riferimento agli sviluppi informativi della rogatoria internazionale.

La disciplina della commissione rogatoria internazionale, che può distinguersi in "passiva" e "attiva" a seconda che la richiesta di collaborazione sia ricevuta o inoltrata dallo Stato, è contenuta negli artt. 723 e seguenti del codice di procedura penale, i quali prevedono una duplice competenza del Ministro della Giustizia e del giudice ordinario per l'esame preliminare della legittimità della richiesta da inoltrare allo Stato estero.

Il principio generale tradizionalmente affermato dalla giurisprudenza è quello secondo cui l'atto compiuto all'estero sulla base di una rogatoria, costituendo esercizio tipico della sovranità del Paese interessato, è regolato dalle norme dell'ordinamento di quest'ultimo - alla cui stregua deve esserne verificata la validità - e non dalla legge del Paese richiedente.

Il dibattito sviluppatosi ha portato a distinguere correttamente, da un lato, la questione della validità intrinseca dell'atto compiuto su rogatoria, da verificare sulla base del principio *locus regit actum*, dall'altro, quella della sua utilizzazione concreta nell'ambito del procedimento.

L'Autorità giudiziaria italiana non può decidere della legalità interna del procedimento di assistenza giudiziaria svoltosi secondo le leggi proprie dell'ordinamento del Paese interpellato, ma solo dell'eventuale difformità tra le forme di quell'ordinamento ed i principi fondamentali dell'ordinamento italiano.

Con riferimento alla problematica dell'utilizzo in ambito amministrativo dei dati e delle notizie aventi rilevanza fiscale ottenute mediante rogatoria internazionale, esperita, ad esempio, per reati non fiscali, il loro utilizzo potrebbe essere impedito da un principio, internazionalmente riconosciuto nell'ambito della cooperazione, che è quello di "specialità": esso prevede che le informazioni scambiate possono essere utilizzate solo per i fini (nella materia) per i quali è stata originariamente avviata la cooperazione ovvero nel rispetto dei vincoli e delle condizioni all'utilizzabilità stabilite dal Paese che fornisce l'assistenza.

Infine, necessita una riflessione la possibilità di utilizzare le informazioni fiscali, ottenute mediante rogatoria internazionale, anche qualora le relative Convenzioni vietino l'utilizzo ai fini extra-penal, in quanto potrebbero rientrare nel novero "dei dati e delle notizie comunque raccolti o venuti a sua [dell'Amministrazione finanziaria] conoscenza" sulla base dei quali l'Amministrazione può procedere alla determinazione del reddito di impresa ex art. 39, comma 2, D.P.R. n. 600/1973.

Tale ipotesi di utilizzabilità rimarrebbe in ogni caso vincolata al verificarsi dei presupposti dell'accertamento induttivo – extracontabile, legislativamente previsti.

Infatti, l'analisi del dettato della norma citata sembrerebbe non escludere la predetta ipotesi, soprattutto in virtù del fatto che non sembrerebbe rilevare la fonte di promanazione della notizia ai fini della utilizzabilità delle predette risultanze contemplate appunto dall'art. 39, comma 2 del D.P.R. n. 600/1973.

CAPITOLO 4

DISPOSIZIONI SPECIFICHE PER LE VERIFICHE NEI CONFRONTI DI IMPRESE DI MEDIE E RILEVANTI DIMENSIONI IN CASO DI EMISSIONE DI STRUMENTI FINANZIARI

1. Introduzione.

La finalità cui è preordinata l'attività ispettiva fiscale è il riscontro della puntuale osservanza, da parte dei contribuenti, delle norme dettate dalle singole leggi d'imposta, mediante il ricorso agli specifici poteri ispettivi dalle stesse previsti.

Ferma restando tale constatazione, non può obiettivamente essere trascurato che, allorché l'attività ispettiva fiscale venga posta in essere dalla Guardia di Finanza, le più ampie funzioni di polizia economico-finanziaria demandate ai militari del Corpo possono, in certi casi, rendere opportuno un approccio cognitivo più ampio, il quale, ancorché soltanto in funzione di una preliminare valutazione di certi "profili di rischio", prenda in considerazione le possibili implicazioni di carattere economico – finanziario di talune operazioni aziendali, da sottoporre, ove ne sussista effettivamente la necessità, a successivi approfondimenti di merito, "esterni" ed "ulteriori" rispetto all'istruttoria fiscale, attraverso i poteri e i procedimenti che si rendono esperibili nel caso concreto, siano essi di natura amministrativa o penale.

L'eventualità dinanzi accennata può in concreto presentarsi, principalmente, nel caso in cui:

- l'ispezione fiscale si rivolga a strutture imprenditoriali costituite in forma societaria, aventi dimensioni medie o rilevanti, che abbiano proceduto o siano in procinto di procedere, a vario titolo, alla emissione ed alla collocazione sul mercato di strumenti finanziari, ovvero siano attive in settori di particolare interesse per l'economia nazionale e siano caratterizzate da una significativa presenza di partecipazioni di azionisti stranieri, soprattutto se riconducibili ai Paesi ad economia emergente;
- durante la fase preparatoria, ovvero nel corso delle operazioni di avvio delle attività ispettive (accesso, ricerche, ecc.) o, ancora, durante l'ispezione documentale, vengano acquisite evidenze di profili di rischio attinenti alla tutela del mercato dei capitali e del risparmio.

In queste situazioni di fatto, la prolungata presenza dei verificatori del Corpo presso la sede dell'impresa e/o, comunque, l'analitico esame della gestione aziendale che accompagna l'operato dei militari devono rappresentare l'occasione per una preliminare valutazione della eventuale sussistenza di concreti elementi di pericolosità, che possano richiedere, nel pieno rispetto delle norme che presiedono il regolare e legittimo avvio dei procedimenti amministrativi o, se del caso, penali, l'assunzione delle necessarie e più specifiche iniziative ispettive, da parte delle articolazioni operative competenti.

Nei paragrafi seguenti sono riportate alcune indicazioni per il caso in cui, nel corso di ispezioni fiscali nei confronti di imprese di medie e rilevanti dimensioni, si renda necessario o opportuno effettuare ricognizioni, ancorché di carattere preliminare e propedeutico ad ulteriori approfondimenti, relativamente ad evidenze di profili di rischio del genere dianzi accennato, di cui si abbia avuto contezza nel corso dell'attività ispettiva.

2. Analisi degli elementi salienti della situazione patrimoniale, finanziaria e reddituale dei soggetti emittenti strumenti finanziari.

a. *Indicazioni operative: la rilevazione degli indici di pericolosità.*

(1) Profili generali.

Nel rinviare al Volume II della circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 83607 del 19 marzo 2012, per un'analisi approfondita degli strumenti finanziari (anche derivati) e delle attività investigative del Corpo svolte a tutela dei mercati finanziari, in questa sede si espongono talune riflessioni in ordine agli aspetti che, a seconda dei

casi, vanno presi in considerazione dai verificatori per riscontrare possibili profili di rischio di ordine economico-finanziario nello svolgimento di attività ispettive fiscali riguardanti strutture imprenditoriali che abbiano emesso o stiano per emettere strumenti finanziari, oppure abbiano utilizzato ovvero utilizzino finanziamenti provenienti da altre imprese del gruppo di appartenenza che, a loro volta, abbiano fatto o facciano ricorso a finanziamenti attraverso il collocamento di strumenti finanziari rivolti ai risparmiatori.

In particolare in dette circostanze, ove vengano rilevate situazioni debitorie particolarmente significative, è opportuno procedere all'analisi delle stesse utilizzando appositi indici patrimoniali, finanziari o reddituali, al fine di stabilire l'effettivo livello di indebitamento della società e, soprattutto, la sua concreta sostenibilità.

Va, in ogni caso, evidenziato che, in generale:

- il valore segnaletico degli indici non è assoluto, avendo gli stessi un significato sintomatico dal quale partire per una eventuale e più incisiva attività di analisi;
- è necessario esaminare gli indici nella loro evoluzione nel tempo e utilizzarne più di uno per ogni tipologia di informazione che si vuole rilevare dal bilancio;
- in aderenza allo "spirito" e alla finalità che connota l'analisi economico – finanziaria svolta dai militari del Corpo, si rende necessaria una valutazione dei predetti indici non solo di tipo "quantitativo" ma anche "qualitativo", vale a dire, come più avanti meglio chiarito, estesa anche alla composizione ed alle dinamiche proprie di ogni voce considerata per il calcolo degli indici stessi.

Fatte queste doverose premesse, di seguito sono sinteticamente illustrati, per quanto qui d'interesse, alcuni indicatori che possono essere presi in esame, sulla base dei dati contenuti dal bilancio d'esercizio, ai fini dell'analisi della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica.

(2) Il capitale e il patrimonio.

Prima di procedere nel senso indicato in chiusura del precedente sottoparagrafo, è opportuno fornire, a titolo di ulteriore supporto ed orientamento, indicazioni di carattere generale a proposito delle definizioni di capitale e patrimonio.

Con il termine patrimonio, si intende l'insieme di fattori produttivi e finanziamenti, a disposizione di un'impresa per il conseguimento dei propri fini istituzionali; il termine capitale, di contro, si riferisce al valore assegnato ai fattori produttivi e ai finanziamenti riconducibili all'impresa.

Ne consegue che il patrimonio è il complesso di mezzi di cui l'ente dispone e il capitale è ciò che ne esprime il valore in un dato istante della gestione. Il capitale può essere esaminato tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello economico: nel primo caso, si parla di capitale sociale, inteso quale valore della partecipazione detenuta dai soci nella società, mentre, nel secondo, di patrimonio netto, dato dalla differenza positiva tra il valore dei fattori produttivi di cui l'impresa dispone (cosiddette attività) e il valore dei debiti verso cui la stessa è esposta (cosiddette passività). Si precisa che, nella ulteriore e patologica ipotesi di una differenza negativa tra i due predetti valori, la stessa assume la dizione di deficit netto.

All'atto della costituzione dell'impresa, il capitale sociale ed il patrimonio netto sono fisiologicamente coincidenti, venendo solo successivamente a divergere per effetto dei risultati della gestione dell'impresa.

Sotto l'aspetto finanziario, il patrimonio netto contiene le "fonti interne" dell'impresa, vale a dire l'entità dei mezzi apportati dalla proprietà o autogenerati dall'impresa stessa, che, insieme ai mezzi di terzi (le cosiddette "fonti esterne"), vengono investiti nelle attività patrimoniali, denominate "impieghi" o "investimenti".

In altra accezione, poi, il patrimonio netto è considerato come “capitale di rischio”, dato che la sua remunerazione e il suo rimborso sono subordinati al soddisfacimento prioritario della remunerazione e del rimborso del “capitale di debito o di terzi”.

Lo scrutinio del processo di formazione del patrimonio netto nel tempo muove dall’analisi delle sue cosiddette “parti ideali”, richiamate nell’art. 2424 c.c., secondo la seguente progressione numerica: A) I – Capitale; II – Riserva da soprapprezzo delle azioni; III – Riserve di rivalutazione; IV – Riserva legale; V – Riserve statutarie; VI – Riserva per azioni proprie in portafoglio; VII – Altre riserve, distintamente indicate; VIII – Utili (perdite) portati a nuovo; IX – Utile (perdita) dell’esercizio.

La nota integrativa, di cui all’art. 2427 c.c., completa, poi, l’illustrazione e l’analisi di dette voci.

Il patrimonio netto non è autonomamente determinabile e, pertanto, non si può parlare di valutazione del patrimonio netto, essendo esso conseguenza della valutazione dei singoli elementi dell’attivo e del passivo, che, per differenza, ne esprimono l’entità.

Proprio in tema di patrimonio netto, le norme codicistiche sono integrate dalle disposizioni operative, di carattere tecnico, contenute nel principio contabile nazionale (OIC) n. 28, che si applica alle imprese industriali, mercantili e di servizi, ma non anche alle imprese bancarie e assicurative, date le peculiarità delle stesse.

Per quanto attiene, poi, al cosiddetto capitale di terzi, inteso quale fonte di finanziamento esterna all’impresa (composto dalle voci che trovano evidenza nel Passivo dello Stato Patrimoniale, “al di sotto” del patrimonio netto), tradizionalmente si è soliti distinguere in finanziamenti a medio e lungo termine, finanziamenti a breve termine, forme particolari di finanziamento, quali il *leasing* ed il *factoring*, e finanziamenti erogati da soggetti che non siano banche o operatori finanziari.

I finanziamenti a medio e lungo termine hanno generalmente una durata minima di 3-5 anni e con essi, sotto un profilo strategico, le aziende tendono a consolidare il proprio indebitamento; tra le forme più utilizzate, si possono annoverare i prestiti obbligazionari, i mutui e le sovvenzioni, i certificati di investimento, il *project financing* e i finanziamenti in *pool*.

I finanziamenti a breve termine sono di norma erogati dalle banche e generalmente destinati a finanziare il capitale circolante, tendendo, pertanto, ad estinguersi con la conclusione naturale delle operazioni a cui sono collegati. Tipiche operazioni di finanziamento a breve sono lo sconto di cambiali, l’incasso salvo buon fine di ricevute bancarie, l’apertura di credito in conto corrente, gli anticipi su fatture, le anticipazioni in conto corrente e il riporto.

Al *leasing* finanziario le aziende accedono, tendenzialmente, quale forma di finanziamento per l’acquisizione di immobilizzazioni; al *factoring* affidano, invece, il finanziamento dei crediti commerciali.

Il *leasing* finanziario può presentare vantaggi fiscali bilanciati generalmente da un maggior peso degli oneri finanziari; tuttavia, esso consente di ricorrere a fonti di finanziamento diverse dalle banche.

Il *factoring* si sostanzia nella cessione di crediti commerciali ad una specifica società, detta appunto di *factoring*, a fronte di un costo finanziario che, però, è più elevato rispetto a quello praticato dagli istituti di credito.

Forme di finanziamento riconducibili a soggetti diversi dalle banche e dagli operatori finanziari sono la cambiale finanziaria, i finanziamenti infragruppo e i finanziamenti erogati dai soci.

(3) **Analisi della situazione patrimoniale.**

Con l'analisi patrimoniale si esamina la struttura del patrimonio, per verificare la condizione di equilibrio nella composizione delle fonti e degli impieghi, ovvero, in altri termini, per tentare di valutare le scelte dell'impresa relativamente al corretto utilizzo delle fonti di finanziamento per la copertura degli impieghi dell'attivo patrimoniale. In questo contesto, si ricorre, di norma, a taluni *indici di solidità patrimoniale* che hanno l'obiettivo di evidenziare se gli investimenti fissi siano stati finanziati da risorse correttamente alimentate e l'azienda abbia le caratteristiche di solidità necessarie a perdurare nel tempo, adattandosi alle mutevoli condizioni esterne.

Una adeguata solidità deriva generalmente da una buona liquidità; un'azienda che riesca a far fronte tempestivamente ai propri impegni (sia, cioè, "liquida") avrà, di norma, un sufficiente grado di solidità e di redditività.

Se si accetta la regola secondo cui per sostenere un investimento di una certa durata occorre un finanziamento di durata almeno pari, può ammettersi, ai fini del riscontro del generale equilibrio patrimoniale, che:

- per finanziare le Attività Fisse (AF) – date dalla somma delle immobilizzazioni (voce B) dell'Attivo dello Stato Patrimoniale, dei crediti, dei ratei e riscontri, tutti scadenti oltre l'esercizio successivo (rispettivamente voce CII e D dell'Attivo dello Stato Patrimoniale) – vengano utilizzati il Patrimonio Netto (PN) e le Passività Fisse (PF), queste ultime date dalla somma dei fondi per rischi ed oneri, TFR, Debiti, ratei e riscontri scadenti oltre l'esercizio successivo;
- viceversa, per finanziare le Attività Correnti (AC) – date dalla somma tra l'attivo circolante (Voce C dell'Attivo dello Stato Patrimoniale) e le immobilizzazioni finanziarie scadenti entro l'esercizio successivo (voce BIII dell'Attivo dello Stato Patrimoniale), al netto dei crediti scadenti oltre l'esercizio successivo – si debbano utilizzare esclusivamente le Passività Correnti (PC), date dalla somma dei debiti, ratei e riscontri scadenti entro l'esercizio corrente.

Fatte queste premesse, un indicatore utile allo scopo – certamente non esaustivo per una completa analisi di bilancio, ma comunque espressivo – può essere individuato nel grado di copertura delle immobilizzazioni, dato dal rapporto tra la somma del Patrimonio Netto (PN) e Passività Fisse (PF) e le Attività Fisse (AF):

$$\text{Grado di copertura delle immobilizzazioni} = \frac{\text{PN} + \text{PF}}{\text{AF}}$$

Questo rapporto rappresenta il grado di copertura delle immobilizzazioni con fonti durevoli; generalmente si ritiene che detto valore, per essere considerato espressivo di un fisiologico grado di copertura, dovrebbe essere maggiore o uguale a 1, mentre, nel caso in cui fosse inferiore all'unità, la struttura potrebbe non essere sufficientemente elastica e l'azienda potrebbe avere difficoltà a reagire a situazioni che le richiedano di adattarsi a mutamenti improvvisi attraverso l'utilizzo di liquidità, in quanto vengono utilizzate passività correnti per finanziare l'attivo fisso.

Per altro verso, non è il valore assoluto che va valutato, ma la sua evoluzione nel tempo; infatti, se l'indice è superiore all'unità ma continua a decrescere negli anni, è da ritenere che sussista comunque una situazione di possibile anomalia.

A titolo di esempio, potrebbe accadere che, in sede ispettiva, si acquisiscano elementi documentali indicativi di politiche aziendali fortemente espansionistiche, effettuate attraverso acquisizioni, per le quali venga utilizzato l'indebitamento a breve (magari nei confronti di finanziatori istituzionali) a fronte di investimenti durevoli ammortizzabili su orizzonti anche pluriennali. In tali circostanze, ove si rilevi la contestuale o successiva

sussistenza in capo all'azienda di eventuali debiti di finanziamento nei confronti di aziende controllate o controllanti residenti all'estero – soprattutto se localizzate in taluni Paesi (ad esempio, Lussemburgo, Olanda) in cui le regole per l'emissione di strumenti finanziari (in particolare, *bond*), con riferimento sia all'entità sia alle garanzie richieste, sono meno stringenti rispetto a quelle nazionali – si potrebbe ritenere sussistente il tentativo di ribaltare il rischio complessivo della strategia espansionistica, dalle banche ai risparmiatori.

Come accennato, è evidente che, oltre al dato quantitativo, debba essere verificato quello qualitativo, vale a dire la reale sussistenza, effettività e veridicità delle poste di bilancio su cui vengono calcolati i vari indici.

Ad esempio, l'iscrizione in bilancio di crediti ingenti riferibili a società dello stesso gruppo potrebbe, almeno teoricamente, celare tentativi di annacquamento dell'attivo allo scopo di far apparire una solidità patrimoniale diversa rispetto a quella reale.

Parimenti, può essere sintomatica di possibili criticità la prevalenza di crediti assistiti da garanzie di scarso spessore, che non di rado – come l'esperienza operativa ha dato evidenza – sono incorporati in strumenti finanziari immessi da istituti bancari sul mercato e acquistati da imprese.

In situazioni del genere, appare opportuno acquisire informazioni di dettaglio circa l'eventuale esistenza di adeguate garanzie relative ai crediti sopra indicati ovvero in merito alle concrete aspettative di materiale recuperabilità degli stessi; in questo contesto, la ipervalutazione dei crediti potrebbe emergere, tra l'altro, sottoponendo ad esame critico eventuali reiterate cessioni e contro-cessioni degli *assets* fra società del gruppo, che potrebbero, di fatto, risultare solo documentalmente ovvero essere sopravvalutate.

(4) Analisi della situazione finanziaria.

L'analisi finanziaria ha lo scopo di verificare la capacità dell'azienda di fronteggiare i fabbisogni finanziari senza incidere negativamente sull'andamento economico; detto equilibrio va ricercato attraverso la valutazione del grado di indebitamento finanziario dell'impresa.

In via generale, più basso è il rapporto tra capitale proprio e capitale di terzi, più elevato si profila il rischio aziendale, in quanto un eccesso di indebitamento, rendendo certamente più difficoltoso ottenere nuovi finanziamenti di terzi, oltre che meno sostenibili gli oneri conseguenti, rende l'impresa più vulnerabile in caso di crisi economica.

Il grado di equilibrio finanziario può essere analizzato attraverso l'utilizzo di un indicatore chiamato "grado di indebitamento da terzi", dato dal rapporto tra il patrimonio netto (PN) – che, come detto, rappresenta il finanziamento con fonti proprie – e il totale delle passività (PF + PC), che rappresentano il ricorso a capitali di terzi, calcolato come segue:

$$\text{Grado di indebitamento da terzi} = \frac{\text{PN}}{\text{PF} + \text{PC}}$$

Tale indice dovrebbe non essere di troppo inferiore a 0,5 (le fonti proprie finanziano per 1/3 le attività) e, comunque, non inferiore a 0,25 (le fonti proprie finanziano per 1/5 le attività).

(5) Analisi della situazione economica.

L'analisi economica ha l'obiettivo di valutare la redditività aziendale, ossia la capacità dell'azienda di remunerare tutti i fattori produttivi senza alterare l'equilibrio finanziario; esaminando l'equilibrio economico, si cerca, inoltre, di predeterminare la capacità dell'impresa di generare margini adeguati per remunerare il costo delle fonti di finanziamento.

Prima di illustrare gli indici che si ritiene possano essere utilizzati, occorre definire alcuni indicatori di bilancio, quali, segnatamente:

- il valore aggiunto operativo, dato dalla differenza tra il valore della produzione (voce A del Conto Economico) e il costo dei beni e servizi acquistati;
- il Margine Operativo Lordo (MOL o EBITDA - *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*), detto anche risultato operativo di gestione, che rappresenta quanto resta del valore aggiunto operativo, dopo averne dedotto il costo del lavoro;
- il Margine Operativo Netto (MON o EBIT - *Earnings Before Interest, Taxes*), che si ottiene sottraendo dal margine operativo lordo gli ammortamenti e gli accantonamenti e che rappresenta il "margine", ovvero il risultato della gestione industriale. Il MON è un indicatore molto importante per l'impresa in quanto generato dalla gestione tipica e destinato a remunerare i soggetti finanziatori; questi ultimi, infatti, mostrano nei confronti dell'impresa un'attesa di remunerazione coerente con il rischio che sopportano, per cui, in linea generale, se il rischio aumenta, aumentano i tassi di interessi passivi sui finanziamenti bancari. L'attesa di remunerazione viene comunemente definita *Costo delle Fonti di Capitale*.

Il grado di equilibrio economico può essere evidenziato confrontando la redditività operativa dell'impresa o redditività percentuale del capitale investito (ROI - *Return On Investment*), ottenuta come rapporto percentuale tra Margine Operativo Netto e Capitale Investito (CI, rappresentato dall'attivo patrimoniale), con il costo del capitale di terzi (i), ottenuto come rapporto percentuale tra Oneri Finanziari (OF) e capitale di terzi totale (PC + PF), secondo la seguente formula:

$$\text{ROI} = \frac{\text{MON}}{\text{CI}} \% \qquad i = \frac{\text{OF}}{\text{PC} + \text{PF}} \%$$

Il grado di equilibrio economico è positivo se il ROI è maggiore di i %, e cioè se la redditività sul capitale investito riesce a far fronte al costo del capitale di terzi; minore è la differenza tra ROI e i % (o negativa), più elevato sarà il rischio aziendale.

Anche in questo caso, è opportuno effettuare un esame qualitativo, teso a rilevare la veridicità e l'effettività delle poste di bilancio relative al valore della produzione, che potrebbero essere artefatte, eventualmente anche mediante l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti o altri artifici idonei ad alterare la reale situazione economico finanziaria e patrimoniale della società.

(6) Ulteriori indici di carattere oggettivo.

Altre informazioni utili ad orientare le valutazioni per le finalità di cui è cenno nel sottoparagrafo (1) possono essere:

- desunte dall'applicazione degli indici di solvibilità e di indebitamento, così come descritti nella Parte III, Capitolo 3, paragrafo 11 del presente Manuale operativo, per il cui calcolo si veda l'**Allegato 21** del documento "Modulistica e documentazione di supporto";

- tratte dall'analisi di dettaglio di alcune vicende che interessano la formazione del capitale, ad esempio:
 - . nell'ipotesi di conferimenti in natura o crediti, potrà essere riscontrata la presenza della relazione di stima redatta, ex art. 2343 c.c., da un perito indipendente, nominato dal presidente del Tribunale, avente lo scopo di evitare attribuzioni al patrimonio aziendale di valori eccedenti quelli effettivi;
 - . qualora la società risulti aver acquistato beni o crediti da propri soci e amministratori, potrà essere posta attenzione a che non siano stati realizzati tentativi di aggiramento della norma di cui all'art. 2343-bis c.c., che impone, in un'ottica di tutela dell'integrità del capitale, di attestare il valore dei beni e dei crediti compravenduti a mezzo di una relazione giurata da parte di un esperto comunque nominato dal Tribunale;
 - . relativamente ai finanziamenti erogati dai soci, può essere utile accertarne la natura e verificare che la loro eventuale iscrizione nei conti del patrimonio netto sia avvenuta nel rispetto delle prescrizioni normative, tenendo presente che eventuali rinunce dei soci connesse a finanziamenti solo "di facciata" verrebbero a generare annacquiamenti nel patrimonio netto.

Si segnala, inoltre, l'opportunità di esaminare la relazione sulla gestione degli amministratori, ex art. 2428 c.c., che deve rappresentare:

- un'analisi fedele, equilibrata ed esauriente della situazione della società (o delle imprese incluse nel consolidamento);
- la descrizione dei principali rischi e incertezze cui la società (o le imprese incluse nel consolidamento) è esposta;
- gli indicatori di risultato finanziario, nella misura necessaria alla comprensione della situazione della società nonché dell'andamento e del risultato della sua gestione.

Per quanto concerne il livello di approfondimento richiesto nell'esposizione delle analisi e delle descrizioni citate, la norma chiarisce che lo stesso deve essere coerente con l'entità e la complessità degli affari della società (o delle imprese incluse nel bilancio consolidato).

Le disposizioni in esame non trovano applicazione nei confronti dei soggetti che possono redigere il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'art. 2435-bis c.c.

Per le società regolamentate dal codice civile che utilizzano strumenti finanziari, restano ferme le previsioni di cui all'art. 2428, comma 6-bis, c.c., in base alle quali, se rilevanti per la valutazione della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico, dalla relazione sulla gestione devono risultare:

- gli obiettivi e le politiche in materia di gestione del rischio finanziario e le politiche di copertura per ciascuna principale categoria di operazioni previste;
- l'esposizione della società ai rischi di prezzo, di credito, di liquidità e di variazione dei flussi finanziari.

(7) Avvertenze particolari in caso di emissione di obbligazioni (bond).

Alcune indagini di polizia giudiziaria condotte nei confronti di importanti gruppi industriali hanno fatto emergere la particolare pericolosità per i risparmiatori di alcuni prestiti obbligazionari emessi da imprese di rilevanti dimensioni, a fronte di situazioni di dubbia solvibilità finanziaria, con le prevalenti finalità di consentire alle banche più esposte nei confronti di operatori commerciali di rientrare dai propri affidamenti, nonché di acquisire risorse finanziarie utili per estinguere debiti commerciali o finanziari, ovvero per rilanciare la politica commerciale aziendale.

In questo senso, anche sulla base di alcune esperienze investigative sviluppate dai Reparti del Corpo, appare necessario:

- verificare l'effettiva solidità dell'operatore economico, eventualmente anche a livello di gruppo, al fine di accertare tramite l'esame dei bilanci societari dell'ultimo triennio la reale situazione economica e patrimoniale, anche mediante l'analisi degli indicatori in precedenza esposti;
- effettuare un'analisi investigativa volta a comprendere le effettive ragioni e, soprattutto, le dinamiche decisionali interne che hanno indotto i vertici societari ad emettere il prestito obbligazionario, allo scopo di accertare la veridicità delle motivazioni palesate ufficialmente alla platea di investitori;
- appurare, ove possibile, se i prestiti obbligazionari, ancorché strutturati come formalmente riservati a investitori istituzionali, non vengano in definitiva ceduti a risparmiatori privati non professionali attraverso il servizio di intermediazione finanziaria degli istituti di credito;
- esaminare le "operazioni *intercompany*" più significative per appurare un'eventuale gestione arbitraria delle stesse, la quale risulti funzionale all'alterazione dei dati di bilancio ed all'ottenimento di risultati positivi sotto il profilo civilistico, più facilmente presentabili al mercato e, dunque, più appetibili per i fornitori ed i clienti nonché per i potenziali investitori.

E' evidente come particolare attenzione vada riservata a quei gruppi d'impresa che sono organizzati in reti di società molto articolate, alcune delle quali utilizzate come "polmoni finanziari" ubicati in Paesi a fiscalità privilegiata che, tutelando l'anonimato, non consentono l'individuazione degli effettivi titolari ed amministratori.

b. Adempimenti dei verificatori in caso di acquisizione di elementi indicativi di "profili di rischio".

Nell'ipotesi in cui, procedendo attraverso uno o più dei metodi sopra delineati, i verificatori dovessero maturare il convincimento che l'entità e/o la composizione qualitativa degli elementi patrimoniali, finanziari e reddituali valutabili mediante gli indici anzidetti non esprimano le condizioni necessarie per una sicura sostenibilità degli impegni assunti dall'emittente attraverso il collocamento sul mercato di strumenti finanziari, gli stessi procederanno – ferma restando l'osservanza di quanto riportato nella Parte III, Capitolo 5, del presente Manuale operativo in caso di acquisizione di indizi di reato ovvero di elementi tali da far ritenere compiutamente integrata una fattispecie penalmente rilevante – ai seguenti adempimenti:

- predisposizione di un appunto informativo contenente gli esiti dell'analisi effettuata, comprensivo dei calcoli dei diversi indici eventualmente considerati, della valutazione qualitativa dei diversi componenti di questi, ove effettivamente operata, nonché di ogni altro genere di dato, elemento o elaborazione in grado di supportare e illustrare i profili di rischio o criticità individuati. Per tale adempimento, i verificatori potranno essere supportati, ove ritenuto necessario, da qualificato personale dell'articolazione del Nucleo di polizia economico-finanziaria territorialmente competente, deputata all'attività di servizio nel segmento "tutela del mercato dei capitali";
- allegazione a detto elaborato, oltre ai documenti esaminati o che possano risultare utili ai fini in trattazione, dei bilanci e delle relazioni a questi correlate, nonché di quelle prodotte dagli organi deputati all'esercizio della funzione di controllo contabile nei confronti dell'azienda sottoposta ad ispezione, la cui visione appare fortemente opportuna;
- formale inoltro dell'appunto al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, con le adeguate cautele al fine della necessaria riservatezza;

- prosecuzione dell'attività ispettivo-fiscale, secondo le metodologie di controllo ordinarie, tenendo presente che permane, comunque, la necessità di concludere la verifica nei termini previsti.

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, sulla base della documentazione ricevuta e previa sua approfondita analisi, procederà secondo le proprie generali attribuzioni e potestà, in via autonoma ovvero interessando, nei casi e con le modalità previste dal vigente assetto normativo e regolamentare, le competenti Autorità di Vigilanza. A quest'ultimo specifico riguardo, è il caso di porre in evidenza che:

- i rapporti con i citati organismi di vigilanza sono disciplinati, in via generale, dall'art. 22 della L. 28 dicembre 2005 n. 262, a mente del quale "nell'esercizio dei poteri di vigilanza informativa ed ispettiva, le Autorità di cui all'art. 20" – quali, segnatamente, Banca d'Italia, CONSOB, IVASS, COVIP e l'Autorità garante della concorrenza e mercato – "possono avvalersi, in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti, del Corpo della Guardia di Finanza, che agisce con i poteri ad essi attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, utilizzando strutture e personale esistenti in modo da non determinare oneri aggiuntivi. Tutte le notizie, le informazioni e i dati acquisiti dal Corpo della Guardia di Finanza sono coperti dal segreto d'ufficio e vengono senza indugio comunicati esclusivamente alle Autorità competenti";
- disposizioni del medesimo tenore sono contenute nell'art. 187-*octies*, comma 12, e 187-*decies* del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, con cui è stata prevista una forma di cooperazione settoriale rafforzata con la CONSOB e nell'art. 307 del Codice delle Assicurazioni Private, approvato con D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209, relativo ai rapporti con l'IVASS;
- al fine di dare concreta attuazione alle citate disposizioni, la Guardia di Finanza ha siglato specifici Protocolli d'intesa con la CONSOB, con l'IVASS e con la Banca d'Italia. A fattor comune, detti Protocolli prevedono, tra l'altro, che il Corpo sottoponga alle Autorità di vigilanza ogni elemento, acquisito nell'esercizio dell'attività istituzionale, che ritenga rilevante ai fini dell'applicazione della normativa di rispettiva competenza;
- come disposto da questo Comando Generale – I Reparto con circolare n. 340000 datata 22 ottobre 2004, aggiornata dalla circolare n. 122951 in data 28 aprile 2015, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria è deputato, tra l'altro, a partecipare alle Autorità di vigilanza ogni elemento che possa costituire turbamento dei mercati finanziari e mobiliari, ivi compresi l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio, nonché a garantire adeguato supporto di conoscenze alle altre unità operative in detti settori.

Nel caso in cui il citato Nucleo Speciale non ravvisi margini per un proprio intervento diretto, autonomo o in funzione collaborativa con le citate Autorità, rimetterà il contesto, previa ulteriore analisi, al del Nucleo di polizia economico-finanziaria territorialmente competente (che, ovviamente, potrebbe essere lo stesso Reparto originatore della segnalazione), fornendo indicazioni, il più possibile dettagliate, relativamente ad ulteriori approfondimenti ritenuti eventualmente necessari, ovvero comunque attinenti alla trattazione del contesto.

Gli adempimenti dei verificatori dianzi descritti rappresentano una mera acquisizione di elementi conoscitivi rientrante nelle generali funzioni di prevenzione degli illeciti economico-finanziari attribuite ai militari del Corpo dall'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 68/2001.

Per quanto precede, detti adempimenti sono da ritenere semplicemente espressivi di una funzione cognitiva, in quanto tale non inserita, neanche con finalità istruttorie o pre-istruttorie, in un procedimento amministrativo. In buona sostanza, le analisi e le elaborazioni sinteticamente illustrate al precedente paragrafo a. sono assimilabili alle analoghe attività che vengono svolte in funzione della selezione dei contribuenti da sottoporre a verifica fiscale, che, come si rileva dalle indicazioni riportate nella Parte I del presente Manuale operativo, si esauriscono in attività esclusivamente interne ai Reparti o alle articolazioni operative interessate.

Ferma restando la necessità di procedere secondo quanto indicato nella Parte III, Capitolo 5, del presente Manuale operativo, in caso di fattispecie penalmente rilevanti, laddove il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, sulla base della documentazione al medesimo pervenuta, intenda intraprendere – direttamente o nel quadro della collaborazione con le diverse Autorità di vigilanza – specifiche iniziative di carattere ispettivo palesemente ed espressamente orientate alla tutela del mercato dei capitali o del risparmio, saranno posti in essere i necessari adempimenti di carattere amministrativo, anche in funzione della formale procedimentalizzazione dell'attività.

In questo contesto, le analisi, i calcoli e le elaborazioni effettuate dai verificatori saranno riprodotte nuovamente ed integralmente nel quadro della specifica attività ispettiva, non potendo essere utilizzate direttamente in quest'ultima, così come andranno ulteriormente ed autonomamente acquisiti i documenti su cui dette analisi ed elaborazioni siano state in precedenza effettuate in funzione meramente cognitiva.

3. Indicazioni operative in caso di acquisizione di elementi indicativi di ulteriori ipotesi di illeciti di natura economico – finanziaria.

In aggiunta a quanto esposto al precedente paragrafo 2, va sottolineato che le modalità procedurali con cui vengono condotte le verifiche fiscali possono rappresentare uno strumento particolarmente efficace ed incisivo per l'acquisizione di elementi indicativi o comprovanti violazioni di natura economico – finanziaria di vario genere.

A titolo esemplificativo, nel caso in cui, nel corso di un accesso presso i locali di pertinenza di imprese di dimensioni medio-grandi, vengano effettuate, come accade nella maggioranza dei casi, operazioni di ricerca documentale, appare assolutamente opportuno che i militari pongano attenzione anche all'acquisizione di documentazione, contabile ed extracontabile – incluse la corrispondenza informale e per posta elettronica e le comunicazioni interne all'impresa – dalla quale possano rinvenirsi riferimenti specifici (anche in forma di appunti o di istruzioni fornite a soggetti diversi) ad operazioni di potenziale interesse operativo, appunto, sotto il profilo economico-finanziario, quali, principalmente:

- acquisto/cessione di strumenti finanziari, anche derivati;
- “costruzione” di contratti derivati;
- progetti di acquisizione di società;
- progetti di quotazione della società presso un mercato ufficiale;
- attività speculative in borsa;
- condotte teoricamente integranti i reati di *market abuse* di cui agli artt. 184 e 185 del D.Lgs. n. 58/1998, nonché dell'art. 2637 c.c., in tema, rispettivamente, di abuso di informazioni privilegiate (cd. *insider trading*) e aggio di strumenti finanziari, quotati e non.

Per una analisi del quadro normativo di riferimento dei citati reati finanziari e dei relativi indirizzi giurisprudenziali, si rinvia al Volume II, Capitolo 3, della menzionata circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 83607 in data 19 marzo 2012.

Ove il preliminare esame della documentazione acquisita permetta di riscontrare evidenze di “profili di rischio” concernenti l'applicazione della normativa bancaria, finanziaria, del mercato mobiliare ed assicurativo, i verificatori devono procedere secondo quanto indicato nel precedente paragrafo 2.b, interessando il Nucleo Speciale Polizia Valutaria; quest'ultimo esaminerà gli elementi acquisiti e li sottoporrà, ove possibile, ad ulteriori ed autonome elaborazioni, ai fini dell'eventuale, successivo interessamento delle competenti Autorità di vigilanza.

Resta inteso che, qualora i verificatori, durante le operazioni ispettive svolte ai fini fiscali, acquisiscano indizi di reato ovvero notizie di reato compiutamente configurate, gli stessi osserveranno le indicazioni riportate nella Parte III, Capitolo 5, del presente Manuale operativo.

Nel corso dell'attività ispettiva svolta nei confronti di società quotate nei mercati regolamentati nazionali ed esteri, deve essere posto particolare rilievo all'acquisizione di eventuali tracce ed indizi che possano condurre all'individuazione di ipotesi di manipolazione del mercato o di abuso di informazioni privilegiate (cosiddetti reati di *market abuse*).

Sul punto, si rammenta che costituisce:

- *insider trading* l'attività di negoziazione (acquisto, vendita o altre operazioni) posta in essere da specifici soggetti sulla base dell'indebito sfruttamento di informazioni "privilegiate" non ancora disponibili fra il pubblico, che, qualora diffuse, determinerebbero una alterazione del valore dei titoli; il reato si realizza, altresì, nei casi di comunicazione a terzi delle predette informazioni privilegiate ovvero qualora si raccomandi o si induca altri al compimento delle operazioni di negoziazione (art. 184 D.Lgs. n. 58/1998);
- manipolazione del mercato (art. 185 D.Lgs. n. 58/1998 e 2637 c.c.) l'attività consistente nell'effettuazione di operazioni di negoziazione, eventualmente anche simulate o mediante altri artifici, incidendo direttamente sul prezzo degli strumenti finanziari (manipolazione operativa), ovvero nella diffusione sul mercato finanziario di informazioni e notizie false concernenti le società emittenti i titoli quotati, rivolte ad un numero indeterminato di persone, su circostanze e/o avvenimenti suscettibili di provocare concretamente un'alterazione del prezzo degli strumenti finanziari (manipolazione informativa).

L'ambito di applicazione dell'ipotesi penale di cui all'art. 185 del T.U.F. riguarda esclusivamente gli illeciti aventi come oggetto materiale gli strumenti finanziari "quotati" alla borsa valori, ossia i titoli finanziari ammessi alla negoziazione o per i quali è stata presentata una richiesta di ammissione alle negoziazioni in un mercato regolamentato italiano o di altri Paesi dell'Unione Europea. Per converso, il reato di "aggiotaggio" di cui all'art. 2637 c.c. si riferisce a strumenti finanziari non quotati o per i quali non è stata presentata la richiesta di ammissione alle negoziazioni.

Conseguentemente, si ravvisa, in questo caso, l'opportunità di:

- effettuare un preliminare riscontro con l'articolazione specialistica del competente del Nucleo di polizia economico-finanziaria procedente, nonché con il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, in qualità di referente per i rapporti di collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore, al fine di verificare, ove possibile, l'eventuale esistenza di notizie ed elementi a carico del soggetto da controllare ovvero della sussistenza di indagini di polizia giudiziaria che potrebbero orientare diversamente l'attività di verifica fiscale, se non indurre a rinviarla. Infatti, al fine di razionalizzare l'attività, rafforzando le sinergie e le procedure operative tra il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e i Reparti territoriali, nel Volume II, Capitolo 3, paragrafo 5, della menzionata circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 83607 del 19 marzo 2012, è stato auspicato che le attività investigative a tutela dei mercati finanziari siano sempre svolte in stretto coordinamento tra le due componenti, speciale e territoriale. Più in dettaglio, previo nulla osta, laddove necessario, dell'Autorità Giudiziaria procedente, i Reparti operanti:
 - . comunicheranno al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria l'avvio dell'attività investigativa, tramite l'invio di un radiomessaggio contenente l'indicazione della violazione per la quale si procede nonché dell'eventuale Autorità Giudiziaria delegante e del relativo numero di procedimento penale instaurato;
 - . in presenza di indagini di polizia giudiziaria delegata, rappresenteranno all'Autorità Giudiziaria la possibilità di avvalersi, anche con riferimento a specifici atti, delle capacità specialistiche del Nucleo Speciale Polizia Valutaria, attraverso un coordinamento di sicura utilità per il buon esito delle indagini. In caso di difforme avviso, le attività saranno autonomamente condotte dai Reparti operanti, preferibilmente dalla componente specialistica dei Nuclei di polizia economico-finanziaria, fatti salvi i previsti flussi informativi verso il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, previo rilascio di apposito nulla osta del magistrato titolare delle indagini;

- procedere ad un esame compiuto delle notizie provenienti da fonti aperte, specie nell'ultimo periodo, allo scopo di verificare la portata di eventuali andamenti anomali del titolo, per rendimenti o volumi di negoziazione dello stesso, sintomatici di possibili fenomeni di *insider trading* o di aggio, soprattutto quando tali variazioni risultino in controtendenza rispetto alle dinamiche fisiologiche dell'impresa. A tal proposito, le unità operative con competenza nei confronti di società quotate non dovranno trascurare di raccogliere sistematicamente ed inserire nei relativi fascicoli di schedario dei soggetti in questione le informazioni in argomento provenienti da fonti aperte, per utile orientamento del piano ispettivo;
- porre l'attenzione su specifiche condotte manipolative del titolo che potrebbero emergere dalla disamina della documentazione extra contabile acquisita in sede d'accesso, nei termini anzidetti, tenendo presente che, generalmente, i cosiddetti "manipolatori" sono collegati agli azionisti di riferimento delle società e l'organizzazione della condotta di abuso di mercato richiede accordi fiduciari con intermediari ed investitori istituzionali. La diffusione di notizie false sulla concentrazione della proprietà ovvero sulla capitalizzazione e sulla liquidità della società costituiscono, ad esempio, fattori di rilevante riverbero sulla possibilità che, in relazione al titolo, vengano a configurarsi condotte di manipolazione.

CAPITOLO 5

LE INDAGINI FINANZIARIE NEL CORSO DELL'ATTIVITA' ISPETTIVA: DISCIPLINA GENERALE E REGOLE PROCEDURALI

1. Disciplina generale e cenni evolutivi.

a. Gli strumenti normativi di controllo dei flussi finanziari.

Nella prevalenza dei casi, tutte le attività illegali hanno quale comune denominatore la realizzazione di un profitto di natura economica che si realizza tendenzialmente nella fase terminale del fenomeno criminoso. Nell'ottica di contrastare in maniera incisiva tali attività, il legislatore ha ritenuto necessario prevedere specifiche disposizioni rivolte principalmente all'analisi dei flussi delle transazioni finanziarie, a "monte" o "a valle" dell'attività illecita stessa, con il dichiarato intento di far riemergere le disponibilità illegalmente acquisite o di individuare, più in generale, i patrimoni derivanti dalle attività criminali di ogni tipo.

Gli interventi normativi, nei vari anni, sono stati caratterizzati dall'introduzione di numerose disposizioni di rango primario e secondario, con le quali è stato definito un sistema basato su obiettivi di natura repressiva e preventiva.

Sotto il profilo repressivo assumono particolare rilievo le norme emanate nel settore dell'imposizione diretta e indiretta, che introducono un sistema di presunzioni relative, gravanti sul contribuente, chiamato a "giustificare" la provenienza delle transazioni a vario titolo al medesimo riconducibili, pena la sottoposizione a tassazione delle relative somme.

L'incisività di tali norme è avvalorata anche dalla semplicità e speditezza occorrente per la raccolta dei dati e della documentazione, che, da un lato, permettono all'Amministrazione finanziaria di esercitare la propria azione con efficacia e efficienza e, dall'altro, si espandono in contesti diversi da quello fiscale, con un'osmosi applicativa resa possibile dai diversi richiami legislativi operati in vari provvedimenti.

Sotto il profilo preventivo, le disposizioni nel tempo emanate si pongono, invece, secondo prospettive e logiche completamente diverse: il vigente sistema "antiriciclaggio", infatti, prevede il coinvolgimento attivo di una serie di soggetti giuridici e di professionisti, in capo ai quali viene imposto l'onere di segnalare agli organi di controllo le transazioni potenzialmente pericolose, nel momento in cui vengono ad essere interessati, a vario titolo e in ragione del proprio ufficio o attività, nelle movimentazioni finanziarie dei propri clienti.

b. L'attuale disciplina delle indagini finanziarie.

Con l'espressione "segreto bancario" si intende il vincolo di riservatezza che caratterizza le informazioni detenute dalle banche sul conto della propria clientela. L'iter normativo percorso ai fini del superamento del segreto bancario ai fini fiscali, è stato molto lungo, trovando il suo primo traguardo con l'approvazione della L. 30 dicembre 1991, n. 413.

Lo strumento ispettivo delle indagini finanziarie è stato reso ancora più incisivo dalle disposizioni introdotte dalla L. 30 dicembre 2004, n. 311, e dai provvedimenti normativi ed attuativi successivi, quali il D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella L. 2 dicembre 2005, n. 248, il D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella L. 4 agosto 2006, n. 248, il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e diversi provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate emanati a partire dal 2005.

Con le disposizioni normative e attuative successive, i processi operativi di sviluppo delle indagini finanziarie sono stati ulteriormente affinati e semplificati grazie alla creazione di uno strumento informatico, l'Archivio dei rapporti con gli operatori finanziari, sostitutivo dell'Anagrafe dei conti e dei depositi inizialmente prevista dalla citata L. n. 413/1991, in grado di consentire agli organi di controllo l'automatica individuazione, nella complessiva platea dei potenziali destinatari delle richieste di accesso alla documentazione finanziaria,

degli intermediari in effettivo rapporto con il contribuente. L'argomento sarà trattato nel successivo paragrafo 5 del presente Capitolo.

I più recenti interventi del legislatore si sono avuti con l'emanazione del D.L. 16 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "Salva Italia"), convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, che ha introdotto novità in merito alla portata delle informazioni disponibili e con la L. 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità del 2015).

L'intera disciplina delle indagini finanziarie è attualmente compendiate negli artt. 32, comma 1, nn. 2) e 7) e 33 del D.P.R. n. 600/1973, negli artt. 51, comma 2, nn. 2) e 7) e 52 del D.P.R. n. 633/1972, nell'art. 7 del D.P.R. n. 605/1973, nonché nell'art. 11 del D.L. n. 201/2011.

2. Gli organi abilitati e i destinatari delle richieste.

a. Gli organi abilitati alla formulazione delle richieste.

Gli organi abilitati alla formulazione delle richieste di dati, notizie ed elementi sul conto dei contribuenti che intrattengono rapporti o eseguono operazioni con i soggetti rientranti nella disciplina delle indagini finanziarie sono:

- gli Uffici della Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate e gli Uffici locali della stessa Agenzia, ai sensi dell'art. 32 del D.P.R. n. 600/1973 e dell'art. 51 del D.P.R. n. 633/1972;
- la Guardia di Finanza, per effetto degli artt. 32 e 51, nonché degli artt. 33, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973 e 63 del D.P.R. n. 633/1972;
- le Commissioni tributarie provinciali e regionali di cui all'art. 1 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546;
- gli Uffici locali dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai sensi dell'art. 34, comma 4, del D.L. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito nella L. 22 marzo 1995, n. 85, e ai sensi del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, modificativo dell'art. 11, comma 4, del D.Lgs. 18 novembre 1990, n. 374.

In seno al successivo Capitolo 6, paragrafo 5, sono indicate le ulteriori Autorità abilitate a richiedere indagini finanziarie in contesti diversi rispetto a quello tributario e il regime di utilizzo dei relativi dati acquisiti. L'elencazione di dette Autorità (con le specificazioni ivi riportate) è da ritenere tassativa, non essendovi ulteriori organi cui è rimessa tale facoltà.

In via generale, infatti, le indagini finanziarie, per la loro intrinseca incisività, sono esperibili soltanto in presenza di un'espressa disposizione normativa che definisca i presupposti di accesso allo strumento istruttorio, al fine di bilanciare le esigenze d'indagine con gli interessi e i diritti del soggetto ispezionato.

Conseguentemente, a mero titolo esemplificativo, con riferimento all'eventuale ammissibilità – in qualche caso prospettata - di richieste di indagini finanziarie avanzate dai giudici delegati nell'ambito dei procedimenti fallimentari disciplinati dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, come modificato dal D.Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, nel presupposto che potessero essere estesi anche a tale contesto i poteri attribuiti al giudice civile nei giudizi di separazione, ai sensi dell'art. 5, comma 9, della L. 1° dicembre 1970, n. 898 ovvero le prescrizioni relative alle obbligazioni alimentari, di cui al Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 4/2009 del 18 dicembre 2008, si evidenzia che:

- gli artt. 15 e 25 del R.D. n. 267/1942, concernenti, rispettivamente, il procedimento per la declaratoria di fallimento e i poteri del giudice delegato, non operano alcun riferimento a specifici obblighi e attribuzioni della Guardia di Finanza, che, invece, risultano codificati nei giudizi di separazione di cui al citato art. 5, comma 9, della Legge n. 898/1970;
- per effetto dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 5/2006, che ha riformato in modo organico le procedure concorsuali, il legislatore ha demandato al giudice delegato l'attività di

controllo e vigilanza sul procedimento fallimentare, sottraendogli i più penetranti poteri di ingerenza e direzione di cui disponeva nel previgente modello processuale;

- l'art. 25 del R.D. n. 267/1942, nella parte in cui stabilisce che il giudice delegato “*emette o provoca dalle competenti autorità i provvedimenti urgenti per la conservazione del patrimonio*”, appare maggiormente riferibile ai provvedimenti cautelari previsti nel codice di procedura civile (sequestri conservativi, azioni revocatorie, etc.), in quanto caratterizzati dall'urgenza e non già alle attività di ricerca prodromiche all'adozione di misure conservative, quali quelle dirette ad accertare l'eventuale esistenza di beni e crediti acquisibili alla massa attiva del fallimento, che costituiscono, piuttosto, un onere del creditore – stante la natura dispositiva dei diritti in giudizio – ovvero del curatore fallimentare;
- ai sensi dell'art. 32 del R.D. n. 267/1942, il curatore esercita personalmente – sotto la vigilanza del giudice delegato e del Comitato dei creditori – compiti di amministrazione del patrimonio dell'imprenditore in stato d'insolvenza, senza la possibilità di richiedere l'intervento di organi estranei alla procedura, ivi compresa la Guardia di Finanza;
- il potere di attivare le potestà ispettive del Corpo non sembra rientrare nemmeno tra le attribuzioni del Tribunale fallimentare enucleate dall'art. 23 del R.D. n. 267/1942.

Tenuto conto di quanto dianzi delineato:

- non disponendo il giudice delegato investito della procedura fallimentare del potere di richiedere ai Reparti del Corpo l'attivazione delle indagini finanziarie;
- non essendo ipotizzabile un'applicazione in via analogica, al giudizio fallimentare, delle prescrizioni di cui all'art. 5 della citata Legge n. 898/1970 in tema di scioglimento del matrimonio, anche in ragione del carattere settoriale di quest'ultimo provvedimento normativo,

le istanze in argomento devono ritenersi inammissibili, fermo restando che l'accesso all'Archivio dei rapporti - come più compiutamente si dirà in seno al successivo paragrafo 5 - è sempre consentito nell'ambito di accertamenti di natura giudiziaria, tra i quali rientrano quelli disposti dal giudice civile sulla base dei poteri ad esso riconosciuti dal codice di procedura civile o da leggi speciali (l'Archivio non è consultabile, di contro, a fronte di richieste provenienti da altri soggetti processuali).

Alla luce di quanto precede, a fronte di richieste che dovessero pervenire ai Reparti del Corpo da soggetti non legittimati (quali, ad esempio, in aggiunta a quanto sopra indicato, l'Avvocatura dello Stato, la Presidenza della Giustizia Tributaria, il Consiglio Superiore della Magistratura, ecc.), dovrà essere comunicato al soggetto istante che la Guardia di Finanza non potrà fornirvi alcun riscontro, ostandovi la mancanza di un'espressa previsione legislativa.

b. I destinatari delle richieste.

Ai sensi dell'art. 32, comma 1, n. 7), del D.P.R. n. 600/1973 e dell'art. 51, comma 2, n. 7), del D.P.R. n. 633/1972, gli organi di controllo dell'Amministrazione finanziaria possono rivolgere richieste di dati, notizie e documenti alle banche, alla Poste italiane S.p.a., per le attività finanziarie e creditizie, agli intermediari finanziari, alle imprese di investimento, agli organismi di investimento collettivo del risparmio, alle società di gestione del risparmio e alle società fiduciarie.

In pratica, i soggetti interessati dalle indagini finanziarie sono tutti quelli che, istituzionalmente, pongono in essere operazioni di gestione, impiego e movimentazione di disponibilità finanziarie, di titoli e valori, ai sensi del D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria – c.d. T.U.B.) e del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – c.d. T.U.F.).

L'ampliamento della platea dei soggetti destinatari delle richieste è nata dall'esigenza dell'Amministrazione finanziaria di conoscere ogni tipo di flusso finanziario, in considerazione del fatto che esiste la possibilità di veicolare le liquidità finanziarie non solo ricorrendo al tradizionale sistema bancario o postale, ma anche utilizzando diversi e molteplici strumenti o rapporti contrattuali.

Particolare rilevanza assume, in tale contesto, la possibilità di acquisire dati e notizie dalle società fiduciarie, sia "di gestione" che "di amministrazione", con ciò realizzando una sorta di equiparazione fra "segreto bancario" e "segreto fiduciario".

I soggetti destinatari delle richieste in materia di indagini bancarie sono distinti, attualmente, in venti categorie, dettagliatamente elencate nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 22 dicembre 2005, come modificato dal successivo provvedimento in data 20 giugno 2012.

Con una nota del Direttore Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate, datata 11 aprile 2013, peraltro, è stato chiarito che gli istituti di pagamento italiani, gli agenti in attività finanziaria italiani nonché gli agenti esteri, in ordine all'attività di prestazione di servizi di pagamento svolta per conto di istituti di pagamento comunitari autorizzati a prestare in Italia, senza succursali, servizi in regime di libera prestazione (*money transfer*), sono tenuti, relativamente alle informazioni da essi detenute, a comunicare mensilmente all'Archivio dei rapporti finanziari l'esistenza e la natura di qualsiasi rapporto od operazione compiuta al di fuori di un rapporto continuativo, per conto proprio o a nome di terzi, nonché a predisporre la procedura telematica necessaria per corrispondere alle richieste di indagini finanziarie inoltrate dall'Amministrazione finanziaria.

Tra i soggetti destinatari degli obblighi di comunicazione figurano anche le *holding* che, a suo tempo, erano iscritte nella sezione speciale dell'elenco di cui all'art. 113 del T.U.B. (riservato, alle cc.dd. *holding* di partecipazione, a seguito dell'emanazione del D.M. 17 febbraio 2009, n. 29). Il D.Lgs. n. 141/2010 ha abrogato il suddetto elenco e ha previsto che gli obblighi di comunicazione in capo alle *holding* permangano nei confronti dei soli soggetti che esercitano in via prevalente, non nei confronti del pubblico, l'attività di assunzione e gestione delle partecipazioni, di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, di prestiti obbligazionari e di rilascio di garanzie. Il requisito della prevalenza sussiste qualora, sulla base dei dati dei bilanci relativi agli ultimi due esercizi, congiuntamente, l'ammontare complessivo degli elementi dell'attivo di natura finanziaria sia superiore al 50% del totale dell'attività patrimoniale e quello dei ricavi prodotti dagli elementi dell'attivo sia superiore al 50% dei proventi complessivi.

Con riferimento alle cartolarizzazioni, gli obblighi di comunicazione incombono sia sulle società "*originator*" (che smobilizzano i crediti oggetto di cartolarizzazione), per il rapporto contrattuale di cessione dei crediti smobilizzati, sia sulle società "*veicolo*" (che acquistano i crediti ceduti ed emettono su di essi titoli collocandoli sul mercato), per i rapporti inerenti all'emissione dei titoli sul mercato.

I citati oneri di comunicazione non cessano a seguito delle operazioni di fusione societarie, nel qual caso si riversano in capo alla nuova società (in caso di fusione propria) o in capo alla società incorporante.

3. Le informazioni acquisibili.

a. Generalità.

L'ambito oggettivo delle richieste, cioè il contenuto e la natura dei dati finanziari in concreto acquisibili dall'Amministrazione finanziaria, è stato notevolmente modificato dalle disposizioni introdotte dalla L. n. 311/2004.

Per effetto delle modifiche operate, gli organi di controllo possono richiedere agli enti creditizi e finanziari "*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”.

All'ampio spettro applicativo delle indagini finanziarie dal punto di vista soggettivo corrisponde un altrettanto esteso ambito di operatività del medesimo strumento istruttorio sul piano oggettivo. E' possibile, quindi, acquisire tutte le informazioni relative ai flussi finanziari, alle disponibilità di qualsiasi genere, ai titoli e ai valori riconducibili ai contribuenti monitorati.

Nel concetto di riconducibilità non si comprendono solo le informazioni attinenti ai rapporti intestati o cointestati ai soggetti sottoposti ad indagine finanziaria, ma anche quelli in relazione ai quali i predetti sono autorizzati ad operare, anche occasionalmente, in conto o extra-conto, a seguito di un mandato di rappresentanza o di specifiche deleghe/procure rilasciate da terzi.

Dal punto di vista tecnico, la classificazione degli elementi informativi acquisibili è stata operata dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 22 dicembre 2005, che, oltre all'elenco degli intermediari interessati all'applicazione della particolare disciplina, contiene distinte tabelle riservate all'elencazione generale dei rapporti, all'individuazione delle singole tipologie di movimenti, operazioni e servizi e alla specifica dei diversi tipi di collegamento che si possono instaurare tra soggetti diversi.

Le originarie tabelle allegate all'atto direttoriale sono state oggetto di modifiche ed integrazioni ad opera dei provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate in data:

- 19 gennaio 2007, con il quale sono state, tra l'altro, impartite specifiche tecniche, strumentali alla realizzazione dell'Archivio dei rapporti con operatori finanziari;
- 12 novembre 2007, con cui sono stati parzialmente modificati taluni obblighi imposti agli intermediari, tra cui, in particolare, quelli relativi alle modalità di riscontro alle indagini con esito negativo;
- 29 febbraio e del 20 marzo 2008, al fine di tenere conto delle disposizioni di cui all'art. 63 del D.Lgs. n. 231/2007.

Le menzionate tabelle sono state realizzate per agevolare tecnicamente la canalizzazione telematica dei flussi di comunicazione con gli intermediari; ciascuna delle singole voci ivi elencate è corredata di appositi codici di riconoscimento da inserire nei tracciati dei *files* di trasmissione delle richieste e delle risposte alle indagini finanziarie.

La richiesta di dati e notizie relative al contribuente presso banche e Poste Italiane S.p.A., "*per le attività finanziarie e creditizie*", locuzione testualmente riportata nella norma, non comporta il divieto di acquisizione di documenti e informazioni che, invece, non attengono alla "*attività finanziaria e creditizia*" vera e propria. Tali dati e notizie possono, pertanto, essere ottenuti senza il ricorso alla particolare disciplina autorizzativa, non essendo informazioni soggette a particolari forme di tutela e riservatezza.

Allo stesso modo va letta la modifica all'art. 32, comma 1, nn. 5) e 7), del D.P.R. n. 600/1973 e all'art. 51, comma 2, numeri 5) e 7), del D.P.R. n. 633/1972, operata dall'art. 23, commi 24/27, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, per quel che concerne la possibilità di acquisire dati e notizie da società e enti di assicurazione, in riferimento alle attività di natura finanziaria dagli stessi svolte.

Nello specifico, per quanto riguarda i rapporti del ramo vita, possono essere richiesti dati e notizie attinenti esclusivamente alla durata del contratto di assicurazione, all'ammontare del premio e alla individuazione del soggetto tenuto a corrisponderlo, rimanendo comunque sottoposte alla procedura autorizzativa le richieste riguardanti le attività finanziarie, quali quelle afferenti alle polizze vita del tipo *index-linked* (prestazioni ancorate a indici di riferimento con garanzia di un capitale a rendimento minimo), alle polizze vita rivalutabili (prestazioni collegate a una gestione separata di valori mobiliari, con garanzia di restituzione del capitale assicurato e di rivalutazione pari a una parte di rendimento della

gestione separata) e alle polizze del tipo *unit-linked* (prestazioni collegate al valore di fondi di investimento, con la previsione della garanzia di un capitale o rendimento minimo).

b. I rapporti e i servizi.

Il riferimento normativo a ogni tipo di *“rapporto intrattenuto ed operazione effettuata”* permette l’acquisizione di dati, notizie e documenti prescindendo dalla natura della singola operazione e dal rapporto instaurato con l’intermediario finanziario.

La caratteristica omnicomprensiva della disposizione relativa alla documentazione acquisibile dall’Amministrazione finanziaria è avvalorata dalla previsione secondo la quale vanno forniti al Fisco anche i dati, notizie e documenti relativi *“ai servizi prestati”*, intendendo per tali non solo i servizi di investimento offerti dagli operatori finanziari ma anche quelle prestazioni rese alla clientela, di carattere meramente accessorio, che possono assumere rilievo ai fini dell’individuazione delle disponibilità dei contribuenti sottoposti a controllo.

Il D.L. n. 98/2011, nell’integrare le disposizioni di cui agli artt. 32, comma 1, n. 7), del D.P.R. n. 600/1973 e 51, comma 2, numeri 5) e 7), del D.P.R. n. 633/1972, ha esteso l’ambito oggettivo delle richieste, che possono essere finalizzate anche alla acquisizione di dati, notizie e documenti relativi alle garanzie prestate da terzi o dagli operatori finanziari e alle generalità dei soggetti per i quali gli stessi operatori finanziari hanno effettuato le suddette operazioni e servizi o con i quali abbiano intrattenuto rapporti di natura finanziaria.

E’ possibile, pertanto, acquisire dati, notizie e documenti non solo partendo dal soggetto controllato, ma anche dalle singole operazioni effettuate, in modo da risalire a colui che le abbia poste in essere e di cui non si conosca l’identità.

Sono, inoltre, acquisibili come informazioni anche alcuni rapporti specifici, quali i conti transitori, il patto compensativo e tutti gli altri rapporti elencati nelle tabelle allegate ai Provvedimenti del Direttore dell’Agenzia sopra citati.

Si evidenzia, in tale ambito, la possibilità, rilevante ai fini investigativi, di acquisire notizie afferenti l’esistenza di cassette di sicurezza.

c. Le operazioni.

Con la locuzione *“operazioni effettuate”* devono intendersi tutte quelle attività svolte dagli operatori finanziari non caratterizzate da un rapporto continuativo e che, quindi, si realizzano in una singola transazione di rilevanza contabile. Le *“operazioni”* si possono distinguere in due macro-categorie:

- quelle riconducibili ad un formale rapporto che trovano la loro concreta manifestazione e registrazione all’interno dello stesso;
- quelle *“extra-conto”*, che non transitano all’interno di alcun tipo di rapporto, ma che si esauriscono istantaneamente nel contatto diretto tra il cliente e l’intermediario.

Fra le operazioni che attengono alla sfera finanziaria del contribuente e che possono rivestire interesse sotto il profilo fiscale, indipendentemente dall’essere collegate o meno ad un rapporto con gli operatori finanziari, vi sono quelle:

- di natura finanziaria, che ricomprendono tutte le transazioni e le movimentazioni di denaro e titoli;
- relative a mezzi di pagamento, che ricomprendono gli assegni, i vaglia postali, i bonifici e l’emissione e la gestione di carte di credito;
- afferenti ai servizi accessori, che riguardano, a titolo esemplificativo, la custodia e l’amministrazione di strumenti finanziari, la consulenza alla clientela, la domiciliazione di bollette e di utenze, l’intermediazione in cambi, ecc..

Le operazioni extra–conto sono rappresentate da tutte quelle transazioni, effettuate tanto da clientela accreditata presso l'intermediario quanto da clientela occasionale che, avvenendo direttamente allo sportello, non danno luogo ad alcuna registrazione contabile all'interno di rapporti continuativi.

Si tratta di operazioni che, anche se effettuate per cassa, vanno comunque ad alimentare l'Archivio dei rapporti e che, ove eseguite per importi significativi e presso un operatore finanziario con il quale non viene intrattenuto alcun rapporto continuativo, possono essere di particolare rilievo investigativo.

Le operazioni in argomento sono riconducibili, a titolo meramente esemplificativo, alle seguenti tipologie: richiesta di assegni circolari e di assegni in valuta estera; effettuazione di bonifici, operazioni di incasso di assegni circolari o di cambio assegni di terzi; addebito per estinzione di assegni; acquisto o vendita di valuta estera; sottoscrizione e negoziazione di titoli e di certificati di deposito o di buoni fruttiferi; operazioni di rimborso o di deposito su libretti di risparmio; acquisto e vendita a termine di titoli; consegna di effetti al dopo incasso; estinzione di carte prepagate; vendita o acquisto d'oro e metalli preziosi; servizi di eurogiro e di *moneygram*; tutti i pagamenti per cassa.

Rappresenta, pertanto, come detto, un'operazione extraconto acquisibile la monetizzazione di un assegno allo sportello anche recante firma di girata, in passato di sovente utilizzata da coloro i quali intendessero porre in essere operazioni non tracciate.

Conseguentemente, è opportuno che, in sede di indagini finanziarie, venga sempre inviata all'intermediario la richiesta di fornire informazioni su tutte le operazioni extra–conto esistenti nel periodo d'imposta oggetto dell'attività di controllo, anche acquisendo gli estratti del c.d. "bustone di cassa" dei giorni in cui sono state realizzate le operazioni stesse (dal quale, in generale, potranno essere rilevati, tra l'altro, il taglio delle banconote ricevute o versate dal cliente nonché l'eventuale utilizzo delle medesime tramite ulteriori, contestuali operazioni extraconto).

d. Le informazioni escluse dall'obbligo di comunicazione.

Alcune informazioni finanziarie risultano escluse dal novero degli elementi acquisibili attraverso l'esercizio del potere di accesso alla documentazione finanziaria. Si tratta di informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria, in quanto comunicate con altre modalità, oppure poco significative ai fini dei controlli fiscali.

Tra le prime rientrano, in particolare, le operazioni di pagamento, effettuate extra–conto, di pensioni, utenze relative a contratti di somministrazione di energia, acqua, gas e servizi di telecomunicazione, imposte e tasse e canoni radiotelevisivi, contributi assicurativi e previdenziali.

Tra le seconde rientrano, invece:

- le operazioni effettuate tra intermediari finanziari (movimentazione di fondi propri);
- i pagamenti e gli incassi effettuati nell'ambito di servizi di tesoreria svolti per conto dello Stato o di altri enti pubblici;
- le operazioni relative al pagamento e al collocamento di prodotti assicurativi;
- le operazioni eseguite dagli addetti alla custodia e trasporto valori, dai pubblici ufficiali e dai coadiutori di giustizia (quali, ad esempio, i curatori fallimentari che incassano somme dovute alla massa fallimentare);
- gli acquisti e/o prenotazione di biglietti relativi a manifestazioni;
- le operazioni extra–conto eseguite con bollettino postale di importo pari o inferiore ai limiti imposti dalla normativa antiriciclaggio;
- i pagamenti relativi a titoli di trasporto pubblico e privati;

- il pagamento di *ticket* sanitari;
- il pagamento di canoni cimiteriali per lampade votive.

4. Le regole procedurali.

a. Generalità.

Nel caso in cui l'Amministrazione finanziaria intenda attivare la procedura per l'acquisizione dei rapporti intrattenuti e delle operazioni effettuate dal contribuente con operatori finanziari, la normativa prevede il rilascio di una specifica autorizzazione da parte di un organo interno alla stessa Amministrazione.

Dal punto di vista strettamente procedurale, l'intero *iter* delle indagini finanziarie si articola in due fasi distinte.

La prima, di rilevanza esclusivamente interna alla struttura procedente, prevede la richiesta, formulata dai verificatori al Comandante Regionale, di autorizzazione ad accedere alla documentazione in possesso degli intermediari sul conto del contribuente nei cui confronti vengano svolte le indagini. L'Autorità adita è chiamata a vagliare, sul piano sia della legittimità che del merito, l'istanza pervenuta, provvedendo in tempi congrui a formulare una risposta che determinerà la concessione dell'autorizzazione in questione o il suo diniego, previa adeguata motivazione.

La seconda fase, di rilevanza esterna, prevede l'invio, sulla base dell'autorizzazione precedentemente concessa, delle istanze di acquisizione delle informazioni agli operatori finanziari interessati, individuati quali destinatari delle richieste, che provvederanno alla trasmissione delle relative risposte, anche in senso negativo, nei termini e con le modalità che verranno di seguito descritte.

Nei casi di omessa risposta o di risposta non conforme è possibile l'accesso dei militari presso gli intermediari, per la diretta acquisizione dei dati, delle notizie e dei documenti richiesti.

b. La procedura interna delle indagini finanziarie.

Alle indagini finanziarie si deve far ricorso ogni qualvolta venga ritenuta utile, opportuna o proficua la ricostruzione compiuta della posizione fiscale del soggetto.

A prescindere dal contesto operativo di riferimento, la decisione sull'utilizzo di tale strumento d'indagine deve essere sempre opportunamente valutata, tenuto anche conto dell'esigenza di osservare i principi di economicità e proficuità cui si ispira l'attività ispettiva nel suo complesso.

Nonostante non sia stata prevista un'elencazione tassativa dei presupposti d'inesco delle indagini finanziarie, il ricorso a tale strumento operativo dovrà essere sempre motivato nell'ottica di un'azione amministrativa trasparente.

A titolo esemplificativo, anche se non esaustivo, l'avvio delle indagini finanziarie va valutato in tutti i casi in cui si manifesti una particolare insidiosità o una significativa pericolosità fiscale, connesse a fenomeni evasivi caratterizzati, ad esempio, da:

- fattispecie di grave inattendibilità, distruzione o occultamento della contabilità;
- presenza di casi di frode fiscale o altre fattispecie penali tributarie, soprattutto se configuranti nel loro complesso condotte ripetute nel tempo e per importi significativi;
- situazioni di evidente e significativa sproporzione tra le manifestazioni di capacità contributiva e redditi dichiarati.

Nei confronti degli evasori totali, l'attivazione generalizzata e sistematica delle indagini finanziarie può talvolta risultare non proporzionata ovvero non utile rispetto agli obiettivi dell'attività ispettiva e, pertanto, deve essere in ogni caso apprezzata e valutata in una ottica di costi/benefici.

Più in particolare, in considerazione dell'ampia e diversificata platea di realtà economiche classificabili nella nozione di "evasori totali" e tenuto conto del diffuso ricorso al contante per il pagamento di acquisti, vendite e prestazioni da parte degli stessi, le indagini finanziarie saranno avviate nei casi di effettiva remuneratività del ricorso a questo strumento, in relazione agli elementi già in possesso del Reparto nonché alle caratteristiche ed alle dimensioni del soggetto sottoposto a ispezione fiscale.

In ogni caso, soprattutto nelle ipotesi di evasori totali caratterizzati da strutture imprenditoriali articolate o comunque da elementi indicativi di consistenti disponibilità patrimoniali e finanziarie, nei cui confronti non risulti la titolarità di rapporti di conto corrente o di altro genere, dovrà essere effettuata un'attenta opera di ricerca informativa, diretta all'individuazione di fenomeni di interposizione fittizia (prestanomi, società di comodo ecc.), nei cui riguardi orientare le indagini finanziarie.

Tra i possibili destinatari della richiesta figura una vasta platea di soggetti costituita da persone fisiche, società di persone e enti assimilati, associazioni tra artisti e professionisti, enti pubblici e privati non commerciali, società e enti di ogni tipo, anche senza personalità giuridica, stabili organizzazioni di soggetti esteri non residenti nonché persone fisiche non residenti nel territorio dello Stato, cui sia riconducibile una posizione giuridica rilevante dal punto di vista tributario.

Qualora venga avanzata richiesta di indagini finanziarie al Comandante Regionale, non dovrà esserne fatta menzione nel p.v. di verifica o di controllo, che viene notificato alla parte (configurando tale richiesta un atto endoprocedimentale che potrebbe, in caso di diniego, non avere alcun riflesso sull'interessato); la partecipazione al contribuente dovrà avvenire allorquando la citata Autorità abbia eventualmente rilasciato la relativa autorizzazione.

Sul piano operativo, poi, l'esercizio del potere di cui trattasi non è necessariamente subordinato al preventivo avvio di una specifica azione ispettiva.

Tale assunto trova conferma nello stesso dettato letterale delle norme di riferimento le quali, in relazione alla potestà di richiesta diretta al contribuente dei dati relativi ai rapporti intrattenuti con gli intermediari, non fanno alcun cenno alla obbligatoria sussistenza – ai fini dell'attivazione del potere d'indagine finanziaria – di un accertamento, di un'ispezione o di una verifica in corso nei confronti del contribuente.

Una possibile ipotesi di avvio di indagini finanziarie a fini fiscali al di fuori di una formale attività ispettiva, può essere, ad esempio, individuata nella necessità di eseguire approfondimenti sulla posizione fiscale di un contribuente non residente in Italia ma che risulti titolare di rapporti finanziari nel territorio nazionale, anche, ma non esclusivamente, a seguito di una specifica attivazione pervenuta da un Organo collaterale estero, nell'ambito dei rapporti di cooperazione amministrativa ai fini fiscali, come meglio si dirà al successivo sottoparagrafo j..

Ad ogni buon conto, è indubbio che la richiesta di accesso alla documentazione detenuta dagli intermediari è tendenzialmente inquadrata nell'ambito di una verifica o, al limite, di un controllo.

c. La richiesta di indagini finanziarie nei confronti di terzi.

L'ambito di applicazione delle indagini finanziarie deve considerarsi ordinariamente riferito ai contribuenti nei confronti dei quali siano in corso attività istruttorie volte alla ricostruzione dell'obbligazione tributaria e al controllo del corretto assolvimento degli adempimenti fiscali previsti dall'ordinamento tributario.

Tra i destinatari del potere istruttorio, oltre ai soggetti indicati *sub b.*, possono figurare anche terzi soggetti che, per quanto non direttamente interessati dalle attività ispettive, risultino titolari di rapporti o esecutori di operazioni in realtà riconducibili al contribuente ispezionato.

L'estensione a terzi delle indagini finanziarie è certamente legittima ma resta subordinata alla sussistenza di elementi indiziari che lascino presumere ipotesi di fittizia intestazione.

Al riguardo, la Corte di Cassazione ha chiarito che le indagini finanziarie possano essere estese:

- al coniuge del contribuente, sulla base della mera sussistenza del rapporto familiare (Cass., Sez. V, 30 novembre 2012, n. 21420);
- agli altri congiunti, sempre che venga dimostrata l'ingerenza degli stessi nell'attività aziendale o che l'intestazione a terzi sia fittizia (Cass., Sez. V, 23 luglio 2010, nn. 17387 e 17390);
- ai soci, amministratori o procuratori generali di società di persone e a ristretta base azionaria, quando risulti provata, anche tramite presunzioni, la sostanziale riferibilità dei conti alla società sottoposta ad ispezione (*ex tantis*, Cass., Sez. VI, 14 ottobre 2016, n. 20849 e Cass., Sez. V, 11 marzo 2016, n. 4788, con riferimento alle società di capitali, nonché Cass., Sez. V, 27 gennaio 2016, n. 1464, con riguardo alle società di persone).

La forza presuntiva che deve supportare una richiesta di indagini finanziarie è, naturalmente, limitata dal quadro conoscitivo acquisibile agli inizi dell'attività ispettiva – allorché, in genere, viene operata la valutazione in ordine alla predisposizione o meno della richiesta - e, in ragione di ciò, si ritiene possa essere sorretta da mere presunzioni, le quali dovranno essere tanto più strutturate e puntuali quanto più tra il contribuente ed il terzo non sussistano rapporti, almeno sotto il profilo formale.

La giurisprudenza sembra essere, peraltro, orientata proprio su tale linea interpretativa: l'onere della prova potrà essere esiguo nel caso di rapporti intestati al coniuge convivente, in comunione legale dei beni, non percettore di altri redditi e, sostanzialmente, può essere considerato soddisfatto mediante l'ostensione di siffatti elementi; al pari, nel caso di un soggetto che sia amministratore e socio unico di una società a responsabilità limitata, il rapporto di sostanziale immedesimazione tra persona fisica e giuridica sarà sufficiente a motivare la richiesta. A tali fattispecie possono essere ricondotte altre, caratterizzate da legami tra il contribuente e terzi di intensità "decescente": è l'ipotesi, a titolo esemplificativo, di figli conviventi e maggiorenni privi di reddito, di genitori conviventi titolari solo di pensione, di più soci/amministratori di società comunque a limitata (ma non ristrettissima) base azionaria, di parenti di questi ultimi che lavorino presso la medesima società, ecc. Quanto più tenue, in sintesi, diviene il nesso familiare o il rapporto societario, tanto più sarà necessario argomentare la richiesta, che non potrà limitarsi ad esprimere unicamente il legame formale tra i soggetti ma dovrà far leva su ulteriori elementi, riconducibili ad un giudizio prognostico caratterizzato da ragionevole probabilità, quali, ad esempio:

- rinvenimento, a seguito di accesso presso il contribuente, di documentazione bancaria o finanziaria del terzo;
- disponibilità da parte del contribuente, a titolo non oneroso, di beni immobili o mobili registrati formalmente intestati al terzo;
- disponibilità finanziarie o patrimoniali del terzo non coerenti con il reddito dichiarato, tali da far presumere una fittizia intestazione;
- contrazione, da parte del terzo, di mutui o ottenimento di prestiti a fronte di redditi non coerenti agli impegni finanziari assunti, in quanto assistiti da garanzie personali e patrimoniali del contribuente;
- acquisizione in atti di dichiarazioni rese da altri soggetti dalle quali emergano elementi circostanziati che lascino prefigurare la richiamata fittizia intestazione.

In altre parole, ai fini della richiesta – e della successiva autorizzazione da parte del Comandante Regionale – si ritiene necessaria una valutazione, anche in via del tutto presuntiva (purché graduata nei termini sopra descritti), della fittizia intestazione; probanti, invece, dovranno essere gli elementi da addurre, con adeguata motivazione, al termine dell'attività ispettiva, per poter imputare i redditi del terzo al contribuente. In tale fase, infatti, i militari operanti disporranno di un quadro di contesto più completo, avendo potuto esaminare l'effettiva dinamica delle transazioni sui conti intestati al terzo e avendo acquisito, in contraddittorio, le giustificazioni fornite dalla parte e gli elementi adottati dal terzo. Sul punto, si rinvia al successivo Capitolo 6, paragrafo 3., lettera c.4..

A *latere*, occorre segnalare l'opportunità che ogni valutazione dei militari operanti, circa la possibilità di richiedere al Comandante Regionale l'autorizzazione all'effettuazione di indagini finanziarie, anche sul conto di terzi, trovi compiuta evidenza, per le verifiche fiscali, in seno al relativo piano verifica, in cui dovrà essere puntualmente esplicitato il percorso decisionale che abbia fatto eventualmente propendere per la mancata estensione della richiesta ai componenti del nucleo familiare del contribuente sottoposto ad attività ispettiva.

d. L'autorizzazione alle indagini finanziarie.

L'avvio delle indagini finanziarie, nei confronti di uno o più soggetti, come anticipato, trae origine dalla formulazione di una richiesta formale all'Autorità competente a rilasciare la prevista autorizzazione.

La richiesta deve essere munita di specifici elementi finalizzati a circoscrivere in maniera compiuta ed esaustiva l'ambito di applicazione delle attività che si intendono intraprendere. Da un punto di vista prettamente procedurale, essa deve necessariamente contenere:

- le ragioni che facciano ritenere necessaria, utile o proficua l'attivazione del particolare strumento istruttorio;
- tutti gli elementi identificativi del soggetto o dei soggetti ai quali sono rivolte le indagini finanziarie, indicandone le esatte generalità (dati anagrafici, codice fiscale e qualifiche ricoperte per le persone fisiche; denominazione, sede, codice fiscale e partita IVA per le persone giuridiche). Nel caso si tratti di soggetti "terzi", si rende necessario indicare i collegamenti esistenti con il contribuente nonché gli elementi acquisiti nel corso delle indagini, anche se di carattere indiziario, utili a dimostrare l'effettiva riconducibilità a quest'ultimo delle disponibilità fittiziamente intestate;
- l'ambito temporale di riferimento;
- una valutazione circa la tempistica di riscontro da accordare agli operatori finanziari;
- la specificazione dell'oggetto dell'indagine e degli intermediari destinatari delle richieste, precisando, eventualmente, se gli accertamenti siano rivolti a risalire ai soggetti per conto dei quali le società fiduciarie abbiano detenuto o gestito beni, strumenti finanziari e partecipazioni in imprese, partendo dall'oggetto di un'intestazione fiduciaria, ai sensi dei nn. 7), 2° periodo, degli artt. 32 e 51 dei DD.P.R. n. 600/1973 e 633/1972.

La medesima richiesta di autorizzazione – da predisporre secondo i *fac-simile* costituenti gli **Allegati da 33 a 35/B** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", previsti, rispettivamente, per le richieste per "Contribuente" (**Allegato 33**), per "Contribuente e Rapporti/Operazioni" (**Allegato 34**), per "Rapporti/Operazioni e Oggetto" (**Allegato 35/A**) e per "Assegni/Titoli in forma libera" (**Allegato 35/B**) – verrà formalizzata dal Comandante del Reparto operante e inviata, in formato elettronico (*file.ppdf* criptato con il sistema di cifratura RMS, di cui alla circolare n. 16/INCC datata 11 gennaio 2016 di questo Comando Generale – V Reparto), direttamente al Comandante Regionale e, per conoscenza, alla gerarchia intermedia, con protocollo informatico. Per i Reparti retti da Ispettore, la formalizzazione sarà a cura del primo Reparto della linea gerarchica retto da Ufficiale.

Contestualmente alla richiesta formalizzata nei termini predetti, andrà alimentata la procedura informatica contemplata dall'applicativo "Indagini finanziarie" in uso al Corpo, in ragione dei differenti livelli di operatività previsti. In particolare, sono cinque le credenziali di accesso al sistema:

- 1° livello, ai fini della predisposizione della richiesta di autorizzazione, accordato a tutti i militari in forza ai reparti operativi già in possesso dell'abilitazione alla rete geografica del Corpo SNA "3270" e alla banca dati "Anagrafe Tributaria";
- 2° livello, assegnato agli Ufficiali Comandanti di reparto operativo, responsabili dell'inoltro della richiesta di autorizzazione al Comandante Regionale e del successivo invio agli operatori finanziari;
- 3° livello, attribuito al personale degli Uffici Operazioni dei Centri di responsabilità di 2° livello, ai fini dell'istruzione delle singole indagini finanziarie;
- 4° livello, riservato ai Comandanti Regionali, per il rilascio delle autorizzazioni all'esecuzione delle indagini finanziarie;
- 5° livello, per Ufficiali e Ispettori in forza al III Reparto Operazioni del Comando Generale, con specifico riferimento alla funzione di monitoraggio, su scala nazionale, degli accertamenti.

Per quanto concerne le abilitazioni di 2° livello, il Servizio Informatica del Comando Generale ha predisposto un apposito *software* – denominato "Gestione Reparti Indagini finanziarie", fruibile tramite la procedura GF/STAT2 – che i Comandanti Provinciali dovranno utilizzare al fine di:

- abilitare gli Ufficiali dipendenti – Comandanti di Reparto;
- associare ai dipendenti Reparti retti da Ispettori, il sovraordinato primo Comando retto da Ufficiale incaricato di approvare le bozze di richieste;
- procedere al costante aggiornamento delle abilitazioni per ciascuno dei Reparti posti alle proprie dipendenze, anche in relazione ad assenze temporanee dei rispettivi titolari.

L'intera procedura, dalla richiesta del 1° livello alla sua validazione, dall'invio al Comandante Regionale alla sua autorizzazione, dall'inoltro agli operatori finanziari alle loro risposte, dalla gestione delle operazioni agli approfondimenti, fino all'archiviazione dell'indagine stessa, viene gestita telematicamente attraverso il citato applicativo "Indagini finanziarie".

L'autorizzazione rilasciata dal Comandante Regionale è un atto di natura amministrativa dalla cui esistenza dipende non solo la legittimità delle indagini finanziarie compiute ma anche la successiva utilizzabilità delle informazioni raccolte, laddove queste vengano poste a base delle violazioni di natura tributarie riscontrate.

La citata Autorità deve eseguire una verifica delle richieste pervenute - in tempi ragionevoli e, tendenzialmente, entro 15 giorni dal loro ricevimento - vagliando la sussistenza dei requisiti di legittimità e di merito, dovendo agire a:

- tutela delle posizioni giuridiche dei soggetti incisi dall'esercizio del potere istruttorio delle indagini finanziarie;
- garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione dell'Amministrazione finanziaria.

In questo contesto, pertanto, il Comandante Regionale è chiamato ad esaminare, tra l'altro, l'esistenza:

- di una congrua motivazione da parte del Reparto richiedente;
- dell'esatta identificazione del contribuente interessato e degli eventuali soggetti terzi;

- dell'ambito temporale interessato dall'indagine finanziaria.

Pertanto, anche se la normativa non prevede presupposti specifici per l'attivazione del particolare strumento d'indagine, rimettendo all'Amministrazione finanziaria la valutazione dei costi-benefici connessi al suo materiale esperimento, è evidente che, come già sottolineato, le richieste di avvio di indagini finanziarie debbano essere motivate, soprattutto nel caso di indagini da estendere a terzi soggetti, mediante la necessaria indicazione di elementi che, ancorché di carattere presuntivo, suffraghino l'ipotesi dell'interposizione fittizia.

Terminato il vaglio di legittimità e di merito, l'Autorità adita potrà concedere o negare l'autorizzazione richiesta, anche alla luce di ulteriori elementi che abbia ritenuto di acquisire in sede istruttoria.

Conformemente ai principi generali previsti in materia di provvedimenti amministrativi, l'autorizzazione o il suo diniego dovranno essere supportati da motivazione, riportata sinteticamente, con riferimento ai presupposti di fatto e di diritto – questi ultimi da individuarsi nelle norme in commento – ed alle risultanze dell'istruttoria.

Nel caso di positivo riscontro, sarà formalizzato apposito provvedimento da predisporre secondo i *fac-simile* costituenti gli **Allegati da 36 a 38/B** del documento "Modulistica e documentazione di supporto", previsti, rispettivamente, per le autorizzazioni per "Contribuente" (**Allegato 36**), per "Contribuente e Rapporti/Operazioni" (**Allegato 37**), per "Rapporti/Operazioni e Oggetto" (**Allegato 38/A**) e per "Assegni/Titoli in forma libera" (**Allegato 38/B**); in presenza di più soggetti coinvolti, saranno emessi distinti e autonomi provvedimenti per ciascun soggetto interessato.

L'Autorità concedente assegnerà agli intermediari finanziari, ai fini del riscontro alle richieste formulate, un termine non inferiore a trenta giorni e potrà concedere, su espressa richiesta motivata da parte degli stessi operatori finanziari, una proroga di ulteriori venti giorni del termine fissato per la comunicazione delle notizie e dei documenti richiesti.

E' il caso di accennare che la documentazione predisposta nel contesto delle indagini finanziarie e delle relative autorizzazioni rientra tra gli atti preparatori del procedimento tributario, i quali, oltre a non essere sindacabili, se non nella fase di giudizio dinanzi alle Commissioni tributarie, non risultano soggetti al diritto di accesso se non dopo l'emissione di un avviso di accertamento.

e. La procedura esterna delle indagini finanziarie.

Gli artt. 32, comma 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/1973 e 51, comma 2, n. 2), del D.P.R. n. 633/1972 prevedono che *"le richieste di cui al numero 7), nonché le relative risposte, devono essere effettuate esclusivamente in via telematica"*. Le disposizioni attuative e le modalità di trasmissione sono state formalizzate dai provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 1° luglio 2005, del 24 febbraio 2006 e del 28 aprile 2006, che hanno dato attuazione alla relativa procedura. L'architettura che ne è derivata risulta interamente informatizzata, con riguardo al flusso delle richieste dell'Amministrazione finanziaria e delle conseguenti risposte.

Il sistema, nel suo complesso, prevede l'utilizzo di *files* di formato *XML (Extensible Markup Language)* destinati a contenere le informazioni richieste, le cui specifiche tecniche e relative istruzioni operative sono state fornite con il più recente provvedimento direttoriale sopra menzionato. I dettagli tecnici per la trasmissione dei dati all'Anagrafe tributaria sono stati ulteriormente integrati dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 20 dicembre 2010.

Gli obblighi di risposta telematica alle indagini finanziarie, in conformità alle modifiche normative operate con il D.L. n. 98/2011, sono stati estesi alle società ed enti di assicurazione, per quanto riguarda le attività finanziarie, dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 6 dicembre 2011.

Con provvedimento direttoriale del 20 giugno 2012, è stato reso obbligatorio per tutti gli operatori finanziari avanzare esclusivamente in via telematica (secondo lo schema XML) anche le istanze di proroga.

La disciplina dinanzi descritta realizza la cosiddetta procedura esterna delle indagini finanziarie per la quale è necessario avvalersi del citato applicativo "Indagini finanziarie", collocato all'interno del sito *web* dell'Anagrafe Tributaria, accessibile dal portale *intranet* del Corpo ai militari in possesso delle predette classi di visibilità.

L'applicativo mette a disposizione le funzionalità necessarie per procedere:

- alla redazione della bozza di richiesta di indagine finanziaria, a cura del reparto operante;
- all'approvazione della bozza di richiesta d'indagine finanziaria, a cura dell'ufficiale abilitato, e al conseguente inoltro al Comandante Regionale;
- all'istruttoria della richiesta, ai fini della sua validazione/respingimento, da parte dell'Ufficio Operazioni del Comandante Regionale;
- al rilascio dell'autorizzazione del Comandante Regionale;
- all'interrogazione all'Archivio dei rapporti con gli operatori finanziari;
- all'invio dell'atto di autorizzazione al reparto richiedente, da parte del Comandante Regionale;
- alla trasmissione, a cura del Comandante del reparto operante, della richiesta di indagine finanziaria, munita delle indicazioni relative agli estremi dell'autorizzazione, agli operatori finanziari selezionati, previa sottoscrizione della stessa, da parte dell'Ufficiale dotato di firma digitale;
- alla gestione delle risposte, ivi compresa la richiesta agli intermediari di ulteriori elementi in relazione ad elementi già comunicati dai medesimi;
- al monitoraggio delle richieste e delle risposte.

Al riguardo, all'interno del sito *web* dell'Anagrafe Tributaria, sezione "Corsi", è disponibile una guida operativa che illustra la procedura telematica di inserimento e gestione delle richieste di indagini finanziarie.

Vanno posti in evidenza, inoltre, alcuni aspetti sostanziali connessi alla gestione dei flussi di comunicazione e, specificatamente, quelli che attengono:

- all'autorizzazione rilasciata dal Comandante Regionale, che non deve essere allegata alle richieste formulate;
- alle modalità di notifica delle richieste agli intermediari finanziari;
- allo snellimento delle attività di acquisizione degli elementi rilevanti ai fini delle indagini finanziarie;
- alla possibilità di formulare una risposta negativa a fronte di più richieste mediante invio di un unico messaggio cumulativo di posta elettronica certificata.

Le particolari esigenze di tutela della *privacy*, da riconoscere ai soggetti passivi del potere di indagine finanziaria, che attengono fondamentalmente al potenziale pregiudizio, ai medesimi arrecabile, a causa della comunicazione all'intermediario dei motivi sottostanti l'innescò dell'accertamento, hanno portato a ritenere superata, come anticipato, la necessità di allegare l'autorizzazione alle richieste, talché l'impostazione recepita nell'architettura del sistema telematico in argomento prevede che le richieste *on line* vengano convogliate agli intermediari con la sola indicazione del numero di protocollo apposto sull'autorizzazione rilasciata.

Per quanto attiene alla notifica delle richieste agli intermediari, va rilevato che il canale trasmissivo viene garantito con il meccanismo della posta elettronica certificata – le cui regole di utilizzo sono fissate dal regolamento emanato con il D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68 e dal decreto 2 novembre 2005 – che consente di produrre gli stessi effetti giuridici che vengono attribuiti alle notifiche a mezzo raccomandata.

Sulla base dell'atto autorizzatorio, i verificatori possono formulare agli operatori anche successive e più approfondite richieste di elementi e documentazione di dettaglio relative alle informazioni già trasmesse, avvalendosi, a questo scopo, di una specifica funzione denominata "Gestione degli approfondimenti", approntata nell'applicativo "Indagini finanziarie".

La tempistica di sintesi è la seguente:

- entro i 30 giorni successivi alle notifiche *on line* delle richieste e in caso positivo, gli operatori finanziari devono inviare al Reparto procedente le relative risposte, con tutti i dati, le notizie ed i documenti relativi ai rapporti intrattenuti ed alle operazioni effettuate dai contribuenti sottoposti a indagini finanziarie;
- gli operatori destinatari delle richieste possono richiedere all'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione una proroga, per giustificati motivi, per un massimo di 20 giorni. In caso negativo, essi sono tenuti a comunicare cumulativamente, entro la fine del mese successivo, le relative risposte.

f. L'accesso ai fini della rilevazione diretta dei dati.

La disciplina in commento prevede una ulteriore forma di acquisizione dei dati per far fronte a possibili forme di inadempienza da parte degli operatori finanziari. Infatti, qualora questi ultimi non abbiano provveduto a fornire riscontro alle richieste pervenute oppure vi sia il fondato motivo di ritenere che le informazioni siano incomplete o inesatte, è consentito al personale dell'Amministrazione finanziaria di accedere presso gli operatori finanziari, per effettuare rilevazioni dirette dei dati e delle notizie richiesti, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, del D.P.R. n. 600/1973 e dell'art. 52, undicesimo comma, del D.P.R. n. 633/1972, come riformulati dall'art. 23, comma 26, del D.L. n. 98/2011.

Sul piano strettamente procedurale, va rilevato che l'accesso diretto presso la sede degli intermediari:

- può essere eseguito soltanto nelle due citate ipotesi, tassativamente previste;
- deve risultare legittimato da apposita autorizzazione accordata dallo stesso organo che ha emesso, in precedenza, l'autorizzazione all'effettuazione delle investigazioni finanziarie (ovvero il Comandante Regionale).

Le condizioni che legittimano l'accesso devono essere chiaramente esplicitate nella richiesta formulata dal reparto operante - secondo il *fac – simile* costituente l'**Allegato 39** del documento "Modulistica e documentazione di supporto" - che dovrà essere inoltrata direttamente al Comandante Regionale e, per conoscenza, alla gerarchia intermedia.

Nell'ipotesi di omesso invio dei dati richiesti, sarà sufficiente evidenziare nell'istanza il superamento del termine indicato nell'originaria richiesta inoltrata all'operatore, ferma restando l'opportunità di verificare preliminarmente che non sia stata formulata alcuna richiesta di proroga da parte dell'operatore finanziario interessato. Laddove, durante l'iter di sviluppo della richiesta di accesso o comunque prima che quest'ultimo sia stato materialmente eseguito, venga assolto da parte dell'intermediario l'obbligo comunicativo, il mezzo istruttorio non dovrà essere esperito. Il Comandante Regionale, una volta accertato, sulla base delle risultanze agli atti, il superamento dei limiti temporali, procederà al rilascio della prescritta autorizzazione.

In presenza, invece, di fondati sospetti circa la veridicità e completezza delle informazioni pervenute, occorrerà esporre in maniera dettagliata e precisa gli indizi, i fatti o le

circostanze alla base di tale convincimento, per consentire all'Autorità competente di deliberare sulla base di un quadro informativo completo.

In questa circostanza, il Comandante Regionale è chiamato a valutare la sussistenza dei requisiti previsti dalla norma, ai fini dell'esercizio delle potestà di accesso, nonché l'adeguatezza delle motivazioni esposte a fondamento delle istanze. Le situazioni andranno vagliate caso per caso. Si può ritenere che i "fondati sospetti" possano sussistere allorquando vi sia oggettiva contraddittorietà tra le informazioni contenute nella documentazione trasmessa ovvero appaia un evidente contrasto tra i dati inviati dall'intermediario finanziario e quelli autonomamente già acquisiti dagli operanti in occasione dell'eventuale attività di accesso, ispezione o verifica precedentemente posta in essere presso la sede del contribuente.

Conclusa l'analisi delle richieste pervenute e riscontrata la loro completezza e fondatezza, il Comandante Regionale rilascerà, tendenzialmente entro 20 giorni dal ricevimento della richiesta, l'autorizzazione che sarà inoltrata direttamente al Reparto richiedente, secondo il *fac – simile* costituente l'**Allegato 40** del documento "Modulistica e documentazione di supporto.

L'accesso diretto deve essere eseguito con la stretta osservanza delle specifiche prescrizioni individuate dall'art. 33, comma 6, del D.P.R. n. 600/1973, tanto per il comparto IVA quanto per quello delle imposte dirette. In particolare, detta attività dovrà essere:

- organizzata a cura del primo Comando sovraordinato retto da ufficiale, nel caso di richiesta formulata da un reparto retto da Luogotenente o Ispettore;
- eseguita da ufficiali di grado non inferiore a Capitano. All'atto dell'accesso, gli ufficiali incaricati si presenteranno al responsabile della filiale, dell'istituto o dell'intermediario interessato, esibendo le tessere personali di riconoscimento e l'autorizzazione del Comandante Regionale, di cui sarà rilasciata copia;
- svolta in ore diverse da quelle dell'apertura al pubblico degli sportelli, ad eccezione dei casi in cui l'accesso debba essere svolto in locali adibiti a servizi tecnici o amministrativi;
- operata con la dovuta discrezione, adottando le cautele necessarie alla riservatezza dei dati acquisiti;
- sviluppata con la continua assistenza e con la presenza del funzionario responsabile dell'ente o di un suo delegato. In particolare, le ispezioni e le rilevazioni da svolgere saranno solo quelle necessarie per acquisire direttamente i dati e le notizie di cui non sia stata ottenuta copia nei termini o di cui si intenda verificare la completezza e la veridicità. Nell'eventualità che le informazioni fornite non risultino esaustive rispetto alle richieste formulate, le stesse dovranno essere immediatamente reiterate, facendo presente al responsabile della dipendenza ove venga eseguito l'accesso che le operazioni non potranno essere concluse prima del completo soddisfacimento delle esigenze istruttorie;
- accuratamente rendicontata in un "processo verbale di accesso", nel quale dovranno essere documentate le richieste formulate, le risposte ricevute, i dati e le notizie oggetto di rilevamento, la relativa documentazione di supporto esaminata e/o acquisita. Detto processo verbale sarà sottoscritto dai militari che abbiano proceduto alle operazioni e dal funzionario preposto all'agenzia o alla filiale presso la quale le stesse si siano svolte o dalla persona da questi delegata ad assistervi, a cui deve essere consegnata copia; in caso di mancata sottoscrizione, devono essere indicate le relative motivazioni.

Va rilevato, infine, che l'attuale formulazione dell'art. 33, comma 6, del D.P.R. n. 600/1973 non riprende la disposizione, contenuta nel D.M. del 15 settembre 1982, relativa al numero massimo di ufficiali e funzionari della Guardia di Finanza previsto per ciascun accesso, fissato in quattro unità. Il legislatore, in pratica, ha inteso dare spazio, in sede di accesso diretto, all'esigenza di disporre di un numero di operatori più congruo per l'effettuazione di

ricerche e verificazioni presso realtà aziendali strutturate quali sono, in genere, quelle tipiche degli operatori finanziari; tale esigenza va, comunque, bilanciata con quella del personale delegato dagli intermediari finanziari di poter esercitare una effettiva partecipazione responsabile alle operazioni svolte dai militari.

g. Una procedura residuale: la richiesta al contribuente.

La procedura esterna delle indagini finanziarie prevede un'ulteriore fattispecie che, sebbene ancora vigente, è da ritenersi ormai in disuso. L'acquisizione dei dati, delle notizie e dei documenti utili ai fini delle indagini finanziarie, infatti, può avvenire anche attivando una fase che si perfeziona con la richiesta diretta al contribuente, ai sensi dei nn. 6 bis) dei citati artt. 32 del D.P.R. n. 600/1973 e 51 del D.P.R. n. 633/1972, di una dichiarazione recante l'indicazione della natura, del numero e degli estremi identificativi dei rapporti intrattenuti dal soggetto ispezionato con gli intermediari.

Con l'attivazione dell'attuale procedura telematica delle indagini finanziarie e dell'Archivio dei rapporti finanziari, l'utilità del ricorso alla richiesta diretta al contribuente è da considerare, nei fatti, superata.

h. Le sanzioni in caso di inadempimento da parte dell'intermediario.

La normativa prevede specifiche sanzioni di carattere amministrativo nei confronti degli intermediari finanziari nel caso in cui non fossero rispettati gli obblighi loro facenti capo. Le sanzioni sono contemplate dall'art. 10 del D.Lgs. n. 471/1997, come modificato dal D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 158.

E' prevista, in particolare, una sanzione pecuniaria da 2.000,00 a 21.000,00 euro qualora gli operatori finanziari:

- abbiano omesso la trasmissione dei dati, delle notizie e dei documenti richiesti;
- nella trasmissione degli elementi, non abbiano rispettato i termini indicati. E' stabilita una sanzione ridotta alla metà nel caso in cui il ritardo nella trasmissione non ecceda i 15 giorni;
- abbiano comunicato dati, notizie e documenti non rispondenti al vero, ovvero fornito informazioni non complete ed esaurienti.

Il citato art. 10, comma 3, del D.Lgs. n. 471/1997 prevede, inoltre, uno specifico regime di presunzioni relative, in tema di responsabilità della violazione, in virtù del quale sono considerati responsabili della violazione in argomento coloro che hanno sottoscritto le risposte, nel caso fossero pervenute in ritardo o ritenute non veritiere o incomplete, oppure i legali rappresentanti dell'intermediario interessato, ove fossero state omesse.

La sanzione è applicabile a tutte le categorie degli intermediari assoggettati alla disciplina in argomento.

L'ultimo comma dell'art. 12 del menzionato decreto legislativo prevede anche una sanzione di natura accessoria consistente nell'interdizione dalle cariche di amministratore della banca, società o ente, per un periodo da tre a sei mesi.

La competenza ad irrogare dette sanzioni è attribuita all'Agenzia delle Entrate nella cui circoscrizione si trova il domicilio fiscale del contribuente al quale la richiesta di indagini finanziarie è riferita, in base ai criteri generali previsti dall'art. 16 del D.Lgs. n. 472/1997. Le violazioni in argomento devono essere formalizzate con apposito processo verbale di constatazione, a cura del Reparto competente secondo il criterio territoriale testé esposto.

Tenuto conto che lo scambio delle informazioni tra organi di controllo ed intermediari finanziari si sviluppa esclusivamente per via telematica, sarà valutata dai militari operanti l'eventuale presenza di difficoltà di natura tecnica alla base delle inadempienze degli operatori: in particolare, ai fini della piena configurabilità delle fattispecie di omesso o ritardato invio della documentazione richiesta nell'ambito di un'indagine finanziaria, è

sempre necessario verificare se l'inadempienza riscontrata non sia imputabile a problemi di carattere tecnico sorti nella fase di invio delle *mail* tramite la posta elettronica certificata.

Negli atti compilati, pertanto, dovrà essere posta in evidenza la sussistenza, o anche l'eventuale segnalazione da parte dell'operatore interessato, di disfunzioni imputabili alla procedura telematica di sviluppo degli accertamenti finanziari, in modo da fornire agli organi deputati all'irrogazione della sanzione un quadro esaustivo della vicenda.

I processi verbali di constatazione redatti in occasione della rilevazione delle inosservanze in argomento devono sempre riportare le informazioni desumibili dalla funzione "Monitoraggio" dell'applicativo "Indagini finanziarie".

Il quadro sanzionatorio viene completato dalle disposizioni di cui all'art. 10, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 471/1997, che prevede una sanzione da 2.000,00 a 21.000,00 euro agli intermediari che non osservano l'obbligo di trasmettere i dati sul conto della propria clientela, ai fini dell'implementazione dell'Archivio dei rapporti, di cui all'art. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973.

i. La tutela della riservatezza nelle indagini finanziarie.

In ragione della natura delle informazioni che possono essere acquisite dagli organi ispettivi, della particolare incisività che lo strumento operativo determina nella sfera personale dei soggetti ispezionati e tenuto conto della generale tutela che il legislatore ha sempre garantito, nel caso di trattamento e/o utilizzo di tali informazioni, anche in altri settori dell'ordinamento, sono opportunamente previsti alcuni accorgimenti, che si aggiungono alle tutele generalmente disciplinate per gli altri mezzi istruttori di matrice fiscale, a garanzia dei diritti del contribuente.

E' necessario, in sintesi, che tutti i dati, le notizie e i documenti acquisiti nel corso di una indagine finanziaria, così come l'intera documentazione predisposta, siano trattati in maniera assolutamente riservata, in modo da evitare compromissioni e lesioni del diritto alla *privacy* del contribuente.

L'attuale disciplina prevede che le comunicazioni tra i verificatori e gli intermediari finanziari siano obbligatoriamente ed esclusivamente realizzate in via telematica e non più, come avveniva in passato, attraverso flussi di documentazione cartacea.

Al fine di garantire il corretto utilizzo dei dati, delle notizie e dei documenti acquisiti tramite l'esercizio delle indagini finanziarie e di assicurare le richiamate esigenze di riservatezza:

- il Comandante del reparto operante, al termine dell'attività di verifica o a conclusione degli approfondimenti, provvederà ad inibire la consultazione *on line* della documentazione pervenuta dagli intermediari ai verificatori abilitati all'esecuzione dell'indagine, utilizzando la funzione "Gestione abilitazioni" dell'applicativo "Indagini finanziarie". Gli stessi militari potranno essere riabilitati successivamente, per motivi strettamente legati all'esecuzione di ulteriori attività istruttorie e limitatamente al tempo necessario per il loro svolgimento;
- tutta la documentazione estratta telematicamente e posta a supporto delle eventuali constatazioni, memorizzata su supporti informatici ovvero riprodotta su supporto cartaceo, dovrà essere custodita in apposito plico chiuso, da inserire nel fascicolo del contribuente, che potrà essere riaperto ove ricorrano ulteriori, eventuali necessità istruttorie. Nel caso di riapertura del plico, dovrà essere redatta relazione di servizio da parte del militare operante, debitamente protocollata, vistata dal Direttore della Verifica o dal Direttore del Controllo, con indicazione dell'ordine di servizio ricevuto, delle motivazioni per cui si è resa necessaria l'apertura del menzionato plico e delle operazioni svolte sui dati in argomento, ferma restando, al termine delle attività, la ripetizione delle medesime forme di cautela in precedenza descritte;
- la restante documentazione e i *files* ritenuti non rientranti nella casistica precedente dovranno essere eliminati definitivamente.

j. Le indagini finanziarie da e per l'estero.

La cooperazione internazionale, come è noto, trova la propria base giuridica in norme di diritto internazionale (convenzioni), in atti comunitari (direttive o regolamenti) e, infine, negli accordi bilaterali che vengono stipulati tra le amministrazioni fiscali dei vari Paesi. La cooperazione internazionale si concretizza, tra l'altro, nell'attuazione dello scambio d'informazioni tra i diversi Stati.

Le informazioni di carattere bancario, quindi, come tutti gli altri elementi rilevanti sul conto dei soggetti sottoposti alla potestà impositiva dello Stato, possono formare oggetto di scambio di informazioni, nel rispetto delle regole generali.

Le situazioni che sul piano operativo si possono verificare attengono principalmente alla necessità di:

- eseguire presso istituti di credito o finanziari nazionali accertamenti su disponibilità ivi intrattenute da soggetti non residenti, su richiesta di Organismi esteri;
- attivare, sul territorio estero, le medesime procedure di acquisizione dei dati finanziari d'interesse ai fini dell'attività di controllo fiscale svolta nei confronti di soggetti passivi d'imposta nazionali.

In entrambi i casi, le indagini finanziarie devono essere considerate al pari di qualsiasi altro strumento istruttorio attivabile nel contesto delle procedure di cooperazione internazionale, trovando la relativa base giuridica, per quanto riguarda l'ambito:

- comunitario, nella Direttiva 2011/16/UE del 15 febbraio 2011 e nel Regolamento (UE) n. 904/2010 del 7 ottobre 2010;
- extracomunitario, nelle convenzioni bilaterali siglate dall'Italia con diversi Stati esteri, che si ispirano, tra l'altro, all'art. 26 del Modello elaborato in sede OCSE.

Le indagini finanziarie da e per l'estero soggiacciono al principio di "reciprocità", per cui:

- si può dar seguito ad una richiesta proveniente dall'estero solo se la medesima richiesta, qualora inoltrata dall'Italia allo stesso Paese estero, sia da quest'ultimo concretamente riscontrabile, ai sensi della normativa interna;
- di contro, per ottenere la documentazione intrattenuta presso un operatore finanziario di diritto straniero, occorre attivare gli strumenti di cooperazione in essere rispetto al Paese interessato.

Allo stato, è stata appurata la disponibilità allo scambio di informazioni finanziarie con alcuni Paesi, quali la Federazione Russa, Francia, Spagna, Germania, Olanda, Stati Uniti, Australia e Austria.

Per quanto riguarda l'Austria, le competenti autorità fiscali hanno manifestato la propria disponibilità a scambiare informazioni finanziarie solo laddove nei confronti del contribuente sottoposto a controllo siano in corso indagini per reati fiscali internazionali, finalizzate a corroborare i fondati sospetti in merito alle fattispecie per cui si procede.

Le richieste provenienti dall'estero perverranno all'attenzione del Reparto interessato tramite l'Ufficio Relazioni Internazionali e Cooperazione con Enti Collaterali del II Reparto di questo Comando Generale, a seguito delle specifiche funzioni demandate allo stesso sul piano della cooperazione amministrativa in materia di imposte dirette ed IVA.

La richiesta di informazioni di carattere finanziario proveniente da un Paese diverso da quelli innanzi citati presuppone, in ogni caso, l'avvenuto accertamento, da parte del citato Ufficio, dell'esistenza del requisito della reciprocità con il Paese richiedente.

I Reparti interessati attiveranno le procedure previste per lo sviluppo di indagini finanziarie nel territorio nazionale, richiedendo, secondo le ordinarie procedure, la preventiva autorizzazione all'accesso alla documentazione finanziaria al Comandante Regionale.

La richiesta sarà accolta qualora ricorrano i presupposti richiesti dalla normativa interna per l'attivazione di tale strumento d'indagine e sarà opportunamente motivata in relazione all'esigenza di corrispondere alla richiesta pervenuta dall'Organo collaterale estero. In tal caso, come accennato, non si rende necessario dar corso ad alcuna forma di controllo fiscale nei confronti del soggetto interessato dagli approfondimenti e l'attivazione dello strumento istruttorio sarà sottoposta a rendicontazione statistica.

Nel caso, invece, di richieste da far pervenire all'organo collaterale estero, esse verranno canalizzate, a cura del Comando Provinciale sovraordinato al Reparto operante, presso questo Comando Generale – Il Reparto/Ufficio Relazioni Internazionali e Cooperazione con Enti Collaterali.

La richiesta – che non è, in questo caso, sottoposta al preventivo rilascio di una specifica autorizzazione da parte del Comandante Regionale – dovrà contenere necessariamente i seguenti dati/elementi:

- gli estremi anagrafici del soggetto residente in Italia nei cui confronti siano in atto le attività istruttorie nonché la tipologia di servizio in corso;
- i settori impositivi oggetto d'indagine, con indicazione sommaria delle violazioni già riscontrate o presunte;
- la necessità di acquisire notizie di natura bancaria/finanziaria all'estero, per il prosieguo del servizio o per la contestazione di violazioni alla normativa nazionale;
- i dati identificativi, ove già conosciuti, dei rapporti bancari dei quali sia ritenuto necessario acquisire la pertinente documentazione;
- le eventuali violazioni commesse nel Paese destinatario della richiesta;
- le connessioni con eventuali persone fisiche o giuridiche diverse dal soggetto controllato, in relazione alle quali si intenda attivare l'indagine bancaria e i motivi per i quali vi sia la necessità di acquisire notizie di natura finanziaria;
- ogni utile elemento idoneo a meglio orientare l'attività dell'Organo collaterale estero.

La richiesta così formulata sarà debitamente vagliata dal Comando Generale – Il Reparto, chiamato a verificarne la legittimità sulla base degli strumenti di cooperazione amministrativa fiscale in essere con il Paese interessato.

E' opportuno che i reparti operativi provvedano ad inoltrare le richieste in rassegna qualora venga ritenuto proficuo ai fini del positivo sviluppo degli accertamenti in corso, senza operare valutazioni sulla concreta esperibilità dell'indagine finanziaria presso lo Stato estero di cui si intenda richiedere la collaborazione, atteso che detto adempimento viene assicurato dalla competente articolazione del Comando Generale.

Alcune precisazioni finali possono essere utili in merito alle filiali estere di operatori finanziari nazionali e alle indagini finanziarie nei confronti dei soggetti non residenti.

L'Agenzia delle Entrate, con circolare n. 42/E datata 24 settembre 2009, ha chiarito che nell'Archivio dei rapporti, istituito dall'art. 37, comma 4, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, debbano essere censiti anche i rapporti intrattenuti e le operazioni effettuate presso strutture operative estere delle banche e degli altri intermediari residenti in Italia. A tal proposito, il documento di prassi evidenzia che, con l'espressione "*strutture operative estere*", debba intendersi qualsiasi articolazione estera che gestisca servizi collaterali o funzionali all'attività delle banche e degli altri intermediari residenti in Italia, senza, tuttavia, assumere una propria autonomia giuridica (si tratta, ad esempio, delle filiali all'estero di banche italiane, ma non degli intermediari esteri controllati da banche o altri operatori finanziari italiani).

Si richiama l'attenzione, quindi, in sede di esecuzione delle indagini finanziarie, sull'opportunità di richiedere sempre la trasmissione della documentazione relativa ai

rapporti intrattenuti e alle operazioni extra-conto poste in essere eventualmente anche presso le filiali estere degli intermediari attivati, i quali formano oggetto dell'obbligo di comunicazione alla stessa stregua di quelli intrattenuti dalle filiali italiane.

Le informazioni acquisite possono essere anche utilizzate per accertare e sanzionare eventuali inadempienze nella corretta compilazione del quadro RW della dichiarazione dei redditi da parte dei contribuenti che siano stati in possesso di disponibilità finanziarie estere.

Non sussiste, infine, alcun dubbio circa l'inesistenza di limitazioni ad acquisire dagli operatori finanziari nazionali dati e notizie afferenti rapporti con soggetti non residenti.

Il D.L. 21 maggio 2010, n. 78 (c.d. manovra 2010), allo scopo di consentire all'Amministrazione finanziaria di accertare, in modo più efficace, possibili violazioni fiscali da parte di soggetti non residenti, ha reso obbligatoria, intervenendo sull'art. 6 del D.P.R. n.605/1973, l'indicazione del codice fiscale di questi ultimi soggetti nei rapporti intrattenuti con gli operatori finanziari indicati nella tabella 3 del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 22 dicembre 2005, come successivamente modificato ed integrato.

5. L'Archivio dei rapporti finanziari.

a. Generalità ed evoluzione normativa.

L'Archivio dei rapporti finanziari è una banca dati in grado di tenere in evidenza immediata tutti i rapporti finanziari riconducibili al contribuente, alimentata dalle comunicazioni obbligatorie degli operatori e creata per soddisfare le ragioni di speditezza dell'azione amministrativa dell'accertamento tributario, con la prospettiva della sua applicazione non solo nel campo del contrasto all'evasione fiscale.

In sintesi, l'Archivio dei rapporti finanziari contiene:

- per ciascun rapporto segnalato, informazioni sulla tipologia dello stesso, sulle date di accensione, variazione e eventuale cessazione, sui dati identificativi delle persone fisiche o giuridiche titolari, contitolari o collegate ai rapporti medesimi, nonché la tipologia di collegamento;
- per le operazioni finanziarie effettuate al di fuori di un rapporto continuativo, gli elementi relativi ai dati identificativi dei soggetti che le effettuano, per conto proprio o a nome di terzi.

Sotto il profilo temporale, l'Archivio dei rapporti reca evidenza delle informazioni sui rapporti in essere e le operazioni effettuate a partire dal 1° gennaio 2005, con la precisazione che le operazioni extra-conto effettuate nel solo 2005 sono disponibili per importi superiori a euro 12.500,00 euro. L'Archivio dei rapporti viene aggiornato ogni mese con riferimento alle operazioni del mese precedente.

La fonte normativa dell'Archivio dei rapporti con operatori finanziari è rappresentata dall'art. 7 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, che regola i flussi di comunicazione indirizzati all'Amministrazione finanziaria, modificato nel tempo da diversi provvedimenti legislativi.

Il primo tentativo del legislatore di creare l'archivio in argomento trovò espressione nell'art. 20 della L. 30 dicembre 1991, n. 413, cui fece seguito, a distanza di circa 9 anni, il D.M. 4 agosto 2000 n. 269, recante il "Regolamento istitutivo dell'anagrafe dei rapporti di conto e deposito", attualmente in vigore e di interesse per quanto attiene, allo stato, all'indicazione dei soggetti, elencati all'art. 4, abilitati ad avanzare richiesta d'accesso alla banca dati.

Ad opera della L. n. 311/2004 è stato integrato il menzionato art. 7 del D.P.R. n. 605/1973, rendendo operativi gli obblighi di rilevazione, da un lato, rispetto a tutti gli intermediari interessati dalle indagini finanziarie e, dall'altro, con riguardo a qualsiasi rapporto intrattenuto e qualsiasi operazione eseguita dai medesimi in favore dei propri clienti.

Con il successivo D.L. n. 203/2005, convertito, con modificazioni, nella L. 2 dicembre 2005, n. 248, sono state introdotte ulteriori modifiche:

- estendendo l'obbligo di raccolta delle informazioni sulla clientela anche rispetto ai soggetti che eseguano operazioni per conto o a nome di terzi;
- escludendo dal novero delle attività oggetto di rilevazione, quelle eseguite tramite bollettino postale di importo inferiore a 1.500 euro;
- individuando nel 1° gennaio 2006 la data di entrata in vigore dei nuovi adempimenti imposti agli intermediari;
- riconoscendo, in maniera esplicita, la natura propedeutica delle rilevazioni ed evidenziazioni in rassegna, ai fini dell'applicazione della riformata disciplina delle indagini finanziarie.

Con l'emanazione dell'art. 37, comma 4, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella L. 4 agosto 2006, n. 248, è stato istituito definitivamente il cosiddetto "Archivio dei rapporti finanziari".

La norma citata, interessando nuovamente l'art. 7 del D.P.R. n. 605/1973, ha:

- aggiunto, al comma 6, accanto al già vigente onere di rilevazione dei dati della clientela, l'ulteriore obbligo, in capo agli intermediari, di comunicazione di una parte di tali elementi all'Anagrafe Tributaria;
- integrato il comma 11, con l'introduzione delle regole generali di utilizzo dello strumento d'indagine, prevedendo che la banca dati possa essere utilizzata, oltre che nell'esecuzione delle indagini finanziarie in campo tributario, anche da altri soggetti istituzionali e per le finalità specificatamente definite. In tale contesto, è stato precisato che le informazioni custodite dall'Archivio dei rapporti possano essere utilizzate per:
 - le attività di riscossione a ruolo dei crediti erariali;
 - l'esecuzione degli accertamenti finalizzati alla ricerca e all'acquisizione della prova e delle fonti di prova nel corso di un procedimento penale, sia nella fase delle indagini preliminari e dell'esercizio delle funzioni previste dall'art. 371 bis c.p.p. che nelle fasi processuali successive;
 - l'espletamento degli accertamenti di carattere patrimoniale, per le finalità di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge e per l'applicazione delle misure di prevenzione, da parte dell'Autorità Giudiziaria, dell'Unità d'Informazione Finanziaria e degli Organi di polizia abilitati, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettere a), b), c) ed e), del regolamento istitutivo della citata Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito. Tra l'altro, relativamente agli appartenenti al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, la possibilità di utilizzare le risultanze dell'Archivio dei rapporti per lo sviluppo dei compiti demandati è stata ulteriormente confermata dall'art. 8, comma 4, lettera a), del D.Lgs. n. 231/2007, in particolare per ciò che concerne l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette;
- previsto un regime sanzionatorio specifico per colpire le inadempienze degli intermediari all'obbligo di conferimento dei dati nell'Archivio dei rapporti.

Sul piano operativo, l'Archivio dei rapporti è costituito da una speciale sezione dell'Anagrafe Tributaria, implementata attraverso le comunicazioni periodiche degli intermediari, finalizzata a contenere tutte le informazioni che possono essere acquisite dagli organi di controllo fiscale, attraverso l'esercizio dei poteri di indagine finanziaria, nel rispetto della normativa in materia di riservatezza e protezione dei dati personali.

Nella sua originaria versione, l'Archivio rendeva disponibili solo informazioni circa l'esistenza del rapporto, la data di accensione, di variazione ed eventuale cessazione dello stesso.

Non erano, pertanto, oggetto di comunicazione le informazioni relative alle “operazioni extra-conto”, ai conti “in disponibilità”, alle operazioni che, avvenendo allo sportello, non danno luogo ad alcuna registrazione contabile nell’ambito dei rapporti continuativi con la clientela nonché ai rapporti di cui i soggetti segnalati non fossero titolari o cointestati, bensì solo facoltizzati a disporre l’utilizzo, in virtù di collegamenti fondati su ulteriori titoli - quali i ruoli di rappresentanza, con poteri di firma, di persone giuridiche titolari del rapporto - deleghe, procure e mandati ricevuti e rilasciati da terzi, garanzie personali prestate o ricevute da terzi.

Le citate lacune sono state superate con l’introduzione del D.Lgs. n. 231/2007. In particolare, l’art. 63 del citato decreto legislativo ha previsto a carico degli intermediari finanziari anche l’obbligo di trasmettere le informazioni relative a “ *qualsiasi operazione*” di natura finanziaria posta in essere dai propri clienti, unitamente ai dati identificativi e al codice fiscale “ *dei soggetti che intrattengono...qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio o a nome di terzi*”.

Le disposizioni regolamentari di dettaglio della previsione normativa sono state introdotte dai provvedimenti del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 9647 del 19 gennaio 2007 e n. 31934 del 29 febbraio 2008.

b. *Gli operatori obbligati alla comunicazione.*

Gli operatori obbligati alle comunicazioni periodiche all’Anagrafe dei rapporti sono essenzialmente tutti quelli destinatari delle indagini finanziarie elencati nel precedente paragrafo 2.b del presente Capitolo.

La circolare n. 18/E del 4 aprile 2007 dell’Agenzia delle Entrate aveva precisato che dovessero ritenersi esclusi dall’adempimento in rassegna i cambia valute, ossia gli operatori del gruppo “7” della tabella degli intermediari finanziari. Tale esclusione era giustificata dal fatto che tali soggetti non gestiscono “rapporti” continuativi, effettuando, in linea di massima, solo operazioni nei confronti della propria clientela e, quindi, attività che, prima dell’emanazione dell’art. 63 del D.Lgs. n. 231/2007, erano escluse dalla sfera applicativa della disciplina dell’Archivio dei rapporti.

Attualmente, l’esclusione non è più operativa e deve ritenersi superata, considerato che la citata norma ha allineato i contenuti dell’Archivio dei rapporti con i poteri di indagine finanziaria concessi dalla normativa in materia di imposte sui redditi ed IVA.

La platea dei destinatari è stata ampliata, inoltre, con l’inserimento delle società e degli enti di assicurazione, limitatamente alle attività finanziarie dagli stessi esercitate, ad opera del D.L. n. 98/2011. Per tali soggetti vige l’esonero dall’onere delle comunicazioni di cui all’art. 7, comma 13, del D.P.R. n. 605/1973, come chiarito dal provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate, datato 6 dicembre 2011.

c. *I dati oggetto di trasmissione.*

I dati che gli operatori finanziari devono trasmettere all’Anagrafe dei rapporti finanziari sono indicati nel più volte menzionato art. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973, secondo cui va indicata “l’esistenza dei rapporti e l’esistenza di qualsiasi operazione... compiuta al di fuori di un rapporto continuativo, nonché la natura degli stessi, ...con l’indicazione dei dati anagrafici dei titolari e dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, compreso il codice fiscale”.

Allo stato attuale, quindi, in capo agli operatori finanziari, sussiste l’obbligo di fornire qualsiasi tipo di informazione posseduta sul conto della propria clientela, con particolare riguardo, come anticipato, a:

- tutti i tipi di rapporto, sia direttamente intestati o cointestati ai contribuenti, sia quelli sui quali i medesimi possano esercitare poteri dispositivi, a seguito di collegamenti giuridici con soggetti terzi oppure a seguito di formali deleghe, mandati o garanzie;

- tutte le operazioni extra-conto che non confluiscono all'interno di uno specifico rapporto contrattuale continuativo.

L'Archivio dei rapporti contiene, altresì, le informazioni sulle disponibilità finanziarie rimpatriate a seguito dell'adesione anche al c.d. "scudo fiscale *ter*", di cui al D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con integrazioni e modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102, successivamente corretto dal D.L. n. 103 del 3 agosto 2009.

Con il provvedimento del Direttore Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate del 9 agosto 2013, è stato precisato, infatti, che, "poiché tutti i conti perverranno in maniera indistinta, appare coerente che nel flusso vengano inclusi anche i conti scudati"; il particolare meccanismo di protezione dinanzi illustrato non incide, dunque, sulla disciplina dell'Archivio dei rapporti e, per questo, anche i "conti scudati" sono entrati a far parte del contenuto dell'Archivio dei rapporti.

Per quanto concerne, infine, le previsioni della L. 15 dicembre 2014, n. 186, in materia di emersione di capitali detenuti illegalmente all'estero (c.d. *voluntary disclosure*) - che ha previsto, fra l'altro, la possibilità di trasferire fisicamente in Italia le disponibilità in argomento - va precisato che sui rapporti aperti a seguito della procedura in argomento, non vi sono tutele particolari in termini di anonimato, già previste, invece, per lo scudo fiscale. Non potrà conseguentemente, essere opposto alcun tipo di riservatezza speciale dagli intermediari finanziari che abbiano ricevuto richieste di dati o informazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria.

d. La consultazione e l'utilizzo dell'Archivio dei rapporti.

Come illustrato con circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 210355 datata 23 giugno 2009, l'Archivio dei rapporti, oltre a essere utilizzato per le indagini finanziarie ai fini fiscali in materia di IVA ed imposte sui redditi, in presenza delle prescritte autorizzazioni, può essere interrogato, ai sensi dell'art. 7, comma 11, del D.P.R. n. 605/1973, anche per altre finalità ivi specificamente individuate, già indicate sub a.

Per tali scopi, possono essere utilizzate le informazioni finanziarie risultanti dall'Archivio da tutti i soggetti elencati nell'art. 4, comma 2, lettere a), b), c) ed e), del Regolamento approvato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 agosto 2000, n. 269.

I provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 19 gennaio 2007 e 29 febbraio 2008, emanati in attuazione dell'art. 7, comma 14, del D.P.R. n. 605/1973, hanno stabilito che l'accesso ai dati dell'Archivio dei rapporti dovrà avvenire con le modalità fissate in apposite convenzioni. In data 3 luglio 2009, è stata stipulata, ad esempio, quella fra il Ministero della Giustizia e l'Agenzia delle Entrate, modificata in data 28 maggio 2012.

Con circolare n. 143653 del 16 maggio 2011 di questo Comando Generale – III Reparto, sono state emanate, altresì, specifiche istruzioni per le interrogazioni all'Archivio dei rapporti anche ai fini delle indagini di prevenzione antiriciclaggio, antiterrorismo e antimafia.

6. Analisi di rischio e archivio dei rapporti "rafforzato".

L'Archivio dei rapporti finanziari è stato potenziato in maniera significativa, come accennato, dal D.L. 16 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, (c.d. decreto "Salva Italia").

Nell'ottica di rendere più efficace l'azione di contrasto all'evasione fiscale, infatti, il legislatore ha previsto che, a partire dal 1° gennaio 2012, gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare periodicamente all'Anagrafe tributaria le movimentazioni che hanno interessato i rapporti continuativi la cui esistenza era già oggetto di comunicazione, nonché ogni altra informazione riferita a questi rapporti necessaria ai fini dei controlli fiscali.

E' stato, inoltre, introdotto l'obbligo di comunicare periodicamente l'importo delle operazioni finanziarie effettuate al di fuori del rapporto continuativo (cosiddette operazioni extra-conto,

quali la richiesta per contanti di assegni e bonifici, il cambio di valuta e assegni, ecc.), per le quali era già da tempo prevista la trasmissione dei dati anagrafici dei titolari e dei soggetti che le effettuano.

La *ratio* di tali norme, come evidenziato nella stessa relazione di accompagnamento al decreto, è stata quella di permettere all'Amministrazione finanziaria di acquisire la movimentazione dei dati finanziari periodicamente e non soltanto ad attività di controllo già avviata, fornendo così uno strumento di potenziale, straordinaria efficacia nel contrasto all'evasione fiscale.

Le disposizioni di attuazione all'art. 11, commi 2 e 3, del D.L. n. 201/2011 sono state formalizzate con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 37561 del 25 marzo 2013. Esse hanno ad oggetto precipuamente i contenuti delle comunicazioni integrative che devono essere inviate con cadenza annuale.

In particolare, il provvedimento direttoriale precisa che debbano essere comunicati, tra l'altro:

- i dati relativi al saldo iniziale (1° gennaio) e finale (31 dicembre) del rapporto, afferenti l'anno cui è riferita la comunicazione;
- per i rapporti accesi nel corso dell'anno, il saldo alla data di apertura;
- per i rapporti chiusi nel corso dell'anno, il saldo antecedente alla data di chiusura;
- i dati relativi agli importi totali delle movimentazioni, distinte tra dare ed avere, per ogni tipologia di rapporto, conteggiati su base annua.

Per alcune tipologie di rapporto vanno comunicate ulteriori informazioni aggiuntive; in particolare, in ordine:

- alle cassette di sicurezza, il numero totale degli accessi avvenuto per anno, nonché i massimali previsti per eventuali assicurazioni accese sulle stesse;
- alle operazioni extra-conto, oltre all'ammontare delle operazioni, il numero delle operazioni effettuate nell'anno;
- alle carte di credito, oltre all'utilizzo del *plafond* di spesa a inizio e fine anno, il totale degli acquisti effettuati;
- all'acquisto e alla vendita di oro e/o metalli preziosi, oltre all'importo totale del valore degli acquisti e delle vendite, il numero totale delle operazioni effettuate.

Le disposizioni attuative individuano, quali soggetti obbligati all'adempimento in parola, gli operatori finanziari già destinatari dei pregressi obblighi comunicativi, elencati nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 22 dicembre 2005, aggiornato con successivo provvedimento n. 50136 del 20 giugno 2012 (tenendo conto anche delle società ed enti di assicurazione, per le attività finanziarie). Ne consegue l'assoluta identità dei soggetti sui quali incombono le due comunicazioni in rassegna (mensili e annuale).

Le informazioni di dettaglio sul contenuto dei singoli rapporti finanziari continuano a poter essere acquisite e trattate secondo le ordinarie procedure previste dagli art. 32, comma 1, del D.P.R. n. 600/1973 e 51, comma 2, del D.P.R. n. 633/1972 e, quindi, solo mediante le prescritte autorizzazioni rilasciate dalle competenti Autorità.

In relazione alle informazioni che confluiscono nell'Archivio dei rapporti, l'art. 11, comma 4, del D.L. n. 201/2011 chiarisce che sia quelle relative all'esistenza e alla natura dei rapporti, comunicate ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.P.R. n.605/1973, sia quelle concernenti le movimentazioni contenute nelle comunicazioni integrative possono essere utilizzate, ai sensi dell'art. 7, comma 11, del D.P.R. n. 605/1973.

In particolare, le informazioni relative alle comunicazioni integrative (afferenti ai saldi dei rapporti) sarebbero dovute essere utilizzate dall'Agenzia delle Entrate per l'elaborazione di specifiche liste selettive dei contribuenti a maggior rischio di evasione. Detta elaborazione

sarebbe dovuta avvenire con procedure centralizzate e secondo i criteri che sarebbero dovuti essere individuati con apposito provvedimento dell’Agenzia delle Entrate, allo stato attuale mai emanato, anche a seguito delle disposizioni introdotte dalla L. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

L’art. 1, comma 314, della testé citata legge ha modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le norme sull’utilizzo delle informazioni periodicamente comunicate all’Archivio dei rapporti, riscrivendo il contenuto dell’art. 11, comma 4, del D.L. n. 201/2011.

In sostanza, mentre, in precedenza, le informazioni presenti in Anagrafe Tributaria derivanti dalle comunicazioni eseguite ai sensi degli artt. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973 (comunicazione mensile) e 11, comma 2, del D.L. n. 201/2011 (comunicazione integrativa annuale) sarebbero dovute essere utilizzabili dall’Agenzia delle Entrate per la formazione di apposite *liste selettive di controllo*, da elaborare con procedure centralizzate e secondo criteri da individuare in un apposito provvedimento del Direttore dell’Agenzia, l’attuale art. 11, comma 4, del D.L. n. 201/2011 prevede che le predette informazioni siano “*utilizzate dall’Agenzia delle entrate per le analisi del rischio di evasione*”, senza rinvio ad alcun provvedimento attuativo, secondo criteri definiti annualmente dall’Amministrazione finanziaria e con accesso limitato solo a funzionari specializzati.

E’ stato integrato, fra l’altro, anche l’ultimo periodo del citato art. 11, comma 4, stabilendo che le informazioni trasmesse all’Archivio dei rapporti sono, altresì, utilizzate ai fini della semplificazione degli adempimenti dei cittadini in merito alla compilazione della dichiarazione sostitutiva unica (DSU) di cui all’art. 10 del D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 (dichiarazione concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell’indicatore della situazione economica equivalente – I.S.E.E. - ai fini della fruizione delle prestazioni sociali agevolate), nonché in sede di controllo sulla veridicità dei dati dichiarati nella medesima dichiarazione.

Con il provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 18269 del 10 febbraio 2015, l’Archivio dei Rapporti si è arricchito di ulteriori dati, riguardanti la giacenza media dei rapporti (ovvero l’importo medio delle somme a credito del cliente in un dato periodo di tempo, ragguagliato all’anno).

L’atto direttoriale, oltre ad integrare i dati da fornire all’Amministrazione finanziaria, ha stabilito le scadenze per l’invio dei saldi dei rapporti finanziari relativi agli anni 2013 e 2014, fissando, altresì, a decorrere dal 2016, la scadenza per la comunicazione annuale al 15 febbraio dell’anno successivo a quello di riferimento.

Altra novità di rilievo è rappresentata dal tracciato unico per le trasmissioni all’Archivio dei rapporti finanziari che, a partire dal 1° gennaio 2016, sono effettuate in base alle specifiche tecniche stabilite dallo stesso provvedimento, utilizzando il software *SID - Gestione flussi Anagrafe Rapporti* sia per le comunicazioni mensili dei rapporti che per la comunicazione integrativa annuale dei saldi e, quindi, eliminando definitivamente i canali *Entratel* o *Fisconline* per le comunicazioni mensili.

Ulteriori precisazioni sono state fornite dal provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 73782 del 28 maggio 2015, in merito ai dati da considerare ai fini del calcolo della giacenza media, diversi a seconda del soggetto obbligato a comunicarle, e dai provvedimenti del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 13352 del 25 gennaio 2016 e n. 101801 del 27 giugno 2016, in merito ai termini per l’invio delle comunicazioni relative al 2015 e ad alcune specifiche tecniche del tracciato unico.

Le informazioni relative ai dati trasmessi mensilmente vengono utilizzate ai fini delle indagini finanziarie, con le prescritte autorizzazioni rilasciate dalle Autorità preposte; quelle relative ai dati trasmessi annualmente possono essere utilizzate, allo stato, dalla sola Agenzia delle Entrate, ai fini di analisi del rischio di evasione.

E’ verosimile ritenere, quindi, che lo strumento d’indagine possa consentire di evidenziare una serie di anomalie nei rapporti finanziari quali:

- dichiarazione di redditi di importo non coerente con le movimentazioni bancarie che hanno interessato i rapporti finanziari;
- incongruenze fra l'andamento del rapporto finanziario e i flussi reddituali evidenziati nelle dichiarazioni dei redditi del contribuente;
- incongruenze fra l'andamento del rapporto rispetto alla media o all'andamento precedente dello stesso;
- incoerenze tra numero di posizioni attive e/o consistenze totali sotto il profilo territoriale, economico e finanziario;
- uscite finanziarie che non trovino contrappeso con spese o incrementi patrimoniali come individuabili dall'Anagrafe tributaria (quali, ad esempio, la compravendita di auto, immobili, strumenti finanziari, partecipazioni).

7. La procedura telematica ai sensi dell'art. 11-bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

La possibilità di rilevare i dati in possesso degli operatori finanziari da parte degli organi investigativi è stata prevista non solo in base alle disposizioni che disciplinano l'accertamento delle imposte dirette e dell'IVA ovvero a quelle previste in materia di monitoraggio fiscale, ma anche in altri settori o comparti, diversi da quello prettamente fiscale, con ciò sottolineando l'assoluto rilievo che il legislatore ha voluto annettere allo strumento delle indagini finanziarie.

A tal proposito, vanno richiamate le disposizioni di cui all'art. 11-bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, introdotto, in sede di conversione, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 – successivamente modificato dall'art. 3, comma 14, del D.L. n.16/2012, convertito dalla L. n. 44/2012 – secondo cui l'espletamento delle procedure nel corso di un procedimento, le richieste di informazioni e di copia della documentazione ritenuta utile e le relative risposte, nonché le notifiche aventi come destinatari le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione *“sono effettuati esclusivamente in via telematica”* previa consultazione dell'Archivio dei rapporti.

Le richieste telematiche sono eseguite secondo le procedure già in uso presso le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione ai sensi dell'art. 32, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973.

La norma dispone pure che “con provvedimento dei Ministri interessati, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentita l'Agenzia delle Entrate, sono stabilite le disposizioni attuative del presente articolo”.

La previsione contenuta nell'art. 11-bis del D.L. n. 201/2011 comporta l'obbligo di:

- effettuare, esclusivamente in via telematica, qualsiasi richiesta di informazioni e di documentazione nonché le notifiche che abbiano come destinatari banche, intermediari finanziari e assicurazioni;
- consultare l'Archivio dei rapporti prima di inoltrare le suddette richieste.

Il generico riferimento ad un “*procedimento*” contenuto nel citato art. 11-bis consente di applicare tali disposizioni a tutte le richieste di informazioni verso intermediari finanziari, eseguite nell'ambito dei procedimenti civili, penali ed amministrativi, che la Guardia di Finanza abbia titolo a svolgere.

In pratica, la citata disposizione consente di:

- accedere all'Archivio dei rapporti per tutte le suddette finalità, oltre a quelle già previste ai fini fiscali dall'art. 37 del D.L. n. 223/2006 e per le altre finalità contemplate dall'art. 4 del D.M. n. 269/2000 e dall'art. 8 del D.Lgs. n. 231/2007, nell'ambito del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nel rispetto dei presidi autorizzatori contemplati dalle singole discipline di settore;

- utilizzare il sistema di posta elettronica certificata – attualmente fruibile solo per le indagini finanziarie ai fini fiscali – per inoltrare richieste e ricevere la documentazione dagli intermediari finanziari nell’ambito di qualsiasi procedimento rientrante nelle competenze del Corpo (quali, ad esempio, indagini di polizia giudiziaria, accertamenti patrimoniali ai fini antimafia, indagini antiriciclaggio e per il contrasto del finanziamento del terrorismo, accertamenti richiesti dai giudici civili per le cause di separazione nonché indagini nel settore della tutela del risparmio).

La concreta possibilità di avvalersi del sistema di posta elettronica certificata in tutti i comparti è, tuttavia, subordinata all’emanazione di un provvedimento ministeriale con cui dovranno essere definite le modalità attuative, considerato che si renderà necessario apportare specifiche modifiche all’attuale procedura telematica delle indagini finanziarie.

Il provvedimento in argomento, che sarebbe dovuto essere emanato entro il termine di 6 mesi dall’entrata in vigore della L. n. 214/2011 (ovvero entro il 30 giugno 2012), allo stato non è stato ancora formalizzato.

Nelle more, le indagini finanziarie non avviate ai fini dell’accertamento delle imposte dirette e dell’IVA saranno eseguite:

- previo accesso preliminare all’Anagrafe dei rapporti, finalizzato all’identificazione degli istituti di credito presso cui i destinatari dei vari provvedimenti hanno intrattenuto o intrattengono rapporti continuativi o occasionali;
- notificando agli intermediari così individuati (fermo restando quanto indicato nella Parte II, Capitolo IV, paragrafo 3.d., del presente Manuale operativo) la richiesta di documentazione di interesse con le modalità tradizionali.

Nel successivo Capitolo 6, paragrafo 5, verranno esaminati nel dettaglio i principali contesti, anche se non strettamente afferenti al profilo tributario, nei quali lo strumento delle indagini finanziarie può trovare utile applicazione.

CAPITOLO 6

UTILIZZO E VALENZA DELLE RISULTANZE DELLE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'efficacia probatoria della documentazione relativa ad operazioni finanziarie: profili generali.

La ricostruzione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA trova nella documentazione bancaria e finanziaria del contribuente oggetto di controllo e/o dei soggetti che con questi abbiano intrattenuto rapporti commerciali o professionali un riferimento probatorio di prioritaria rilevanza, in quanto, se si esclude la documentazione extracontabile eventualmente reperita in occasione di accessi fiscali (in forma di contabilità "nera", tenuta più o meno parallelamente rispetto a quella ufficiale su registri appositamente predisposti, appunti vari, *files*, ecc.), appare difficile individuare, in concreto, altri documenti idonei a palesare l'effettiva disponibilità di risorse finanziarie ovvero la reale natura di certe operazioni, dotati di un grado di attendibilità paragonabile a quello proprio dei dati e delle notizie rilevabili dalle movimentazioni dei rapporti bancari e finanziari.

La procedura delle indagini finanziarie delineata dagli artt. 32, primo comma, n. 2), e 51, secondo comma, n. 2, dei DD.P.R., rispettivamente, n. 600/1973 e n. 633/1972 e illustrata nel precedente Capitolo, prevede un particolare regime probatorio, di tipo presuntivo, normativamente attribuito ai dati e alle notizie rilevabili dalla documentazione finanziaria acquisita a seguito della procedura stessa.

Detta documentazione, peraltro, potrebbe essere autonomamente valorizzata quale strumento per un diverso dimensionamento dei componenti di reddito così come dichiarati e contabilizzati dal contribuente anche sulla base del complesso delle disposizioni di carattere generale che disciplinano le ordinarie metodologie di accertamento, rispetto alle quali la procedura e il citato meccanismo presuntivo rappresentano soluzioni aggiuntive e non certamente sostitutive.

Non pare, infatti, discutibile che sia possibile, sulla base delle norme di carattere generale in precedenza menzionate, utilizzare i dati e le informazioni rilevabili dai documenti finanziari, acquisiti nell'esercizio degli ordinari poteri istruttori conferiti agli organi di controllo, quali elementi di particolare rilievo probatorio, nei casi in cui gli stessi permettano di individuare, in maniera sicura, fonti reddituali non palesi o consentano di risalire in modo certo alla reale natura di certe transazioni commerciali, ovvero quali presunzioni, semplici o semplicissime, idonee a fornire, previa adeguata motivazione e senza alcun aggravio di ordine probatorio per il contribuente, la dimostrazione indiretta di una capacità contributiva diversa da quella dichiarata dal contribuente stesso o di quella al medesimo riferibile in caso di dichiarazione omessa o nulla, valorizzabili, a seconda delle circostanze, sulla base delle norme che disciplinano l'accertamento "analitico – induttivo" o quello "induttivo puro".

Ad esempio, attraverso l'esercizio dei poteri istruttori concessi all'Amministrazione, può accadere che, nei confronti di soggetti che non risultino aver mai presentato dichiarazioni, si riesca a provare l'effettivo esercizio di attività commerciali, artigianali o professionali, procedendo, in seguito, ad indagini finanziarie ovvero a specifici approfondimenti in ordine alla documentazione finanziaria altrimenti acquisita (principalmente, in sede di accesso e ricerca).

In tali circostanze, l'individuazione di consistenti disponibilità sui conti correnti del soggetto, unitamente all'accertata indisponibilità di altre fonti di reddito, non sembra potersi qualificare, semplicemente, quale "fatto noto" che permetta di risalire alla capacità contributiva dell'interessato, dando luogo, invece, ad una quantificazione evidente ed immediata di quest'ultima.

Sotto altro punto di vista, si consideri il fenomeno della fatturazione per operazioni inesistenti: se dalla documentazione bancaria acquisita al controllo emerga che, in relazione a una certa operazione commerciale, il venditore abbia versato sui propri conti l'assegno emesso

dall'acquirente, con successivo prelevamento della medesima somma, poi risultata versata, nei giorni immediatamente successivi e senza una adeguata giustificazione, nel conto dello stesso acquirente, ricondurre tale circostanza sul piano meramente indiziario appare oggettivamente riduttivo, dal momento che la riscontrata simulazione della regolarizzazione finanziaria della transazione commerciale costituisce un'evidente ed immediata conferma della sostanziale fittizietà della transazione stessa.

In questi ed analoghi casi, il dato bancario viene, di per se stesso, a palesare una realtà diversa da quella dichiarata (la reale capacità contributiva o la fittizietà dell'operazione) e non si limita semplicemente a rappresentare il presupposto fattuale noto dal quale avviare un ragionamento di logica consequenzialità.

Resta inteso, naturalmente, che, laddove una ripresa a tassazione emerga da elementi desunti nel corso dell'attività di verifica/controllo e le (eventualmente successive) indagini finanziarie forniscano ulteriori riscontri atti a supportarla, i militari operanti devono procedere a segnalare agli Uffici finanziari esclusivamente la materia imponibile "additiva" a quella già individuata sulla base di quanto già emerso in sede istruttoria e derivante dall'applicazione del regime presuntivo in argomento, al fine di evitare ingiustificate duplicazioni sia in tema di proposte di recupero sia di conseguente applicazione delle sanzioni.

Ciò premesso, di seguito saranno descritte le principali caratteristiche del regime presuntivo legale, idoneo, evidentemente, a rendere più agevole il recupero degli imponibili a qualsiasi titolo sottratti a tassazione.

2. Le presunzioni legali.

a. Profili generali.

Al di là della generale efficacia probatoria della documentazione di carattere finanziario nei termini indicati nel precedente paragrafo, la disciplina delle indagini finanziarie prevede uno specifico valore probatorio legalmente attribuito alle notizie ed ai documenti ottenuti dall'Amministrazione finanziaria sulla base della particolare procedura in esame.

Tradizionalmente, si è affermato che caratteristica tipica del valore probatorio dianzi accennato sia quella di configurare, ricorrendo tutte le condizioni in precedenza evidenziate, una "inversione dell'onere probatorio", il quale si sposterebbe dagli organi di controllo al contribuente.

Tale inversione, secondo la giurisprudenza di legittimità, consiste principalmente nell'effetto di realizzare una "economia" di gestione dell'attività istruttoria e di accertamento, nel senso che, ove durante la fase di controllo il contribuente non riesca a dimostrare di avere tenuto conto dei dati risultanti nella documentazione finanziaria, i dati stessi possono essere automaticamente trasfusi nell'atto impositivo senza operare alcun ulteriore approfondimento, ferma restando, tuttavia, la possibilità, per l'interessato, di opporsi a quest'ultimo in sede di impugnazione del provvedimento.

Dal punto di vista sostanziale, quindi, è solo l'intrinseca capacità dimostrativa delle risultanze della documentazione finanziaria rispetto al fatto che si intende dimostrare in via presuntiva che può validamente ed efficacemente supportare la rettifica della posizione fiscale del contribuente; in questo contesto, l'efficacia concreta del meccanismo presuntivo delineato dalle disposizioni di cui agli artt. 32 e 51 dei DD.P.R. n. 600/73 e n. 633/72 può apprezzarsi, essenzialmente, sul piano della motivazione dell'avviso di accertamento, nel senso che il puntuale rispetto della procedura prevista dalle predette disposizioni permette di attribuire ai dati rilevati nei documenti finanziari direttamente il significato presuntivo che vi attribuisce la legge, senza dover ulteriormente specificare le ragioni per le quali detto significato si ritenga in essi palesato.

Conforme a questa ricostruzione è l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo la quale il valore probatorio configurato dalle predette previsioni è da ricondurre al campo delle "presunzioni legali", nel senso che le conseguenze che le norme in rassegna

permettono di ricavare, alle condizioni previste dalle stesse, dalle risultanze bancarie/finanziarie, traendo origine da una fonte legale, consentono all'Amministrazione, in sede di accertamento, di non dover esplicitare le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza delle medesime risultanze, come invece avviene, ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera d), del D.P.R. n. 600/73 e dell'art. 54, comma 2, ultima parte, del D.P.R. n. 633/72, relativi al cosiddetto "accertamento analitico – induttivo", in ogni altro caso di utilizzo a fini fiscali di presunzioni semplici, in presenza di contabilità regolarmente istituita e formalmente corretta.

Il sistema di presunzioni legali in precedenza esaminato opera anche quando la documentazione finanziaria sia stata acquisita direttamente dagli organi di controllo esercitando - in presenza di tutti i presupposti di legge e secondo quanto è illustrato in seno al precedente Capitolo 5, paragrafo 4.f - la facoltà di accesso presso gli operatori finanziari, nonché quando l'acquisizione e l'analisi della documentazione bancaria siano avvenute nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria (le cui risultanze, previa autorizzazione della magistratura competente, siano state trasfuse nell'ambito del controllo e dell'accertamento fiscale) o ai fini delle accise.

Val la pena di evidenziare, in questa sede, che i dati integrativi previsti dal c.d. "Archivio rafforzato dei rapporti", di cui è menzione al testé citato Capitolo 5, paragrafo 6, non sono assistiti dalle presunzioni legali: tali informazioni non possono, in altri termini, essere utilizzate direttamente per operare accertamenti o rettifiche, né, peraltro, per alimentare i controlli standardizzati.

Si procederà, di seguito, ad esaminare separatamente gli effetti delle citate presunzioni legali ai fini delle imposte sui redditi e IVA.

b. Effetti ai fini delle imposte sui redditi.

Ai sensi dell'art. 32, comma 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/73, "i dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del numero 7) e dell'art. 33, secondo e terzo comma, o acquisiti ai sensi dell'art. 18, comma 3, lett. b), del D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli artt. 38, 39, 40 e 41 se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine; alle stesse condizioni sono altresì posti come ricavi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il beneficiario e sempre che non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni per importi superiori a euro 1.000 giornalieri e, comunque, a euro 5.000 mensili".

Conseguentemente:

- i versamenti e gli importi a qualsiasi titolo accreditati nell'ambito dei rapporti intrattenuti e delle operazioni effettuate dai contribuenti con gli operatori finanziari sono posti a base della ricostruzione di qualsiasi categoria reddituale, quali componenti positivi di reddito (proventi, ricavi, compensi, ecc.), qualora il contribuente non dimostri di averne tenuto conto ai fini della determinazione del reddito stesso o che le operazioni relative siano fiscalmente irrilevanti (trattandosi, ad esempio, di somme che abbiano carattere risarcitorio, esenti o che, a qualunque titolo, non abbiano rilievo ai fini della tassazione).

Tale presunzione continua ad applicarsi alla generalità dei soggetti passivi, anche non obbligati alla tenuta di scritture contabili;

- i prelevamenti e gli importi riscossi di importo superiore a euro 1.000 giornalieri e, comunque, a euro 5.000 mensili, non risultanti dalla contabilità, si considerano ricavi e sono, quindi, utilizzabili per la rettifica del reddito, con riguardo alle imprese in contabilità sia ordinaria che semplificata. La presunzione legale sui prelevamenti non è più applicabile agli esercenti arti e professioni, mentre continua ad applicarsi ai soggetti titolari di reddito d'impresa, seppure con le soglie previste. In relazione a quest'ultimo

profilo, si registra, peraltro, il conforme parere dei giudici di legittimità (Cass., Sez. VI, ord. 5 maggio 2017, n. 11102 e Cass., Sez. V, 28 gennaio 2015, n. 1560), secondo i quali la presunzione legale in esame ha portata generale e trova applicazione a prescindere dal regime di contabilità adottato dal contribuente.

La norma in argomento è stata modificata nei termini sopra indicati – per finalità di semplificazione, nell’ottica, soprattutto, di non gravare i contribuenti con richieste di allegazione probatoria eccessivamente onerose e sproporzionate – dall’art. 7 *quater*, comma 1, lettera a), del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, con legge 1° dicembre 2016, n. 225, prevedendo, per quanto concerne i prelevamenti, l’inoperatività del regime presuntivo, ai fini delle imposte dirette, con riguardo ai:

- lavoratori autonomi;
- titolari di redditi d’impresa, al di sotto di limiti minimi, da considerare alla stregua di “franchigie”.

Con riguardo a tale specifico profilo, che sarà ripreso al sottoparagrafo 3.c.(2), si evidenzia che:

- inizialmente, l’art. 32, comma 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/73 non prevedeva alcun riferimento ai “compensi”, per cui il regime presuntivo in esame era circoscritto al solo reddito d’impresa: i lavoratori autonomi, non percependo ricavi, venivano esclusi, pertanto, dalla portata applicativa della presunzione;
- l’art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con decorrenza 1° gennaio 2005, ha poi modificato il menzionato art. 32, stabilendo che “sono altresì posti come ricavi o compensi...., se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell’ambito dei predetti rapporti od operazioni”. Conseguentemente, la presunzione delimitata alle operazioni di segno negativo è stata riferita non solo agli imprenditori ma anche ai lavoratori autonomi;
- la giurisprudenza di legittimità, comunque, aveva già avuto modo di escludere, con riferimento a fattispecie antecedenti alle modifiche di cui alla citata legge, che “l’utilizzo della parola «ricavi» nell’articolo 32 n. 2) del D.P.R. 600/73, che, peraltro, riguarda i soli «prelevamenti» e non anche i versamenti sui conti, stia ad indicare che la norma stessa intendesse disciplinare solo i redditi d’impresa e non anche quelli di lavoro autonomo” (Cass., Sez. I, 6 ottobre 1999, n. 11094): tale indirizzo, dapprima sporadico, si era andato sempre più affermando, sino a divenire maggioritario (tra le altre, Cass., Sez. V, 27 settembre 2011, n. 19692 e Cass., Sez. V, 27 giugno 2011, n. 14041);
- la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 318 del 23 novembre 2011, ha chiarito la retroattività della disposizione normativa intervenuta;
- il medesimo giudice delle leggi, successivamente – chiamato a pronunciarsi circa l’eventuale irragionevole estensione ai lavoratori autonomi della presunzione (di secondo grado) relativa ai prelevamenti, secondo cui questi ultimi si presumono utilizzati per l’acquisto di beni o altri fattori della produzione finalizzati alla produzione di elementi positivi di reddito – ha poi dichiarato, con sentenza 6 ottobre 2014, n. 228, l’illegittimità costituzionale della norma così modificata.

Le motivazioni della Consulta hanno avuto ad oggetto il seguente compendio di argomentazioni, di matrice economica:

- . ancorché le figure dell’imprenditore e del lavoratore autonomo siano per molti versi affini, esistono specificità di quest’ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l’omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata;
- . la non ragionevolezza della presunzione è avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui

generalmente e legittimamente si avvalgono i professionisti, il cui assetto contabile naturale presuppone una fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali;

- l'esigenza di combattere l'evasione nello specifico settore trova comunque una risposta nella recente produzione normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari.

Tuttavia, sebbene dalla motivazione del provvedimento emergesse evidente il fatto che la Corte avesse considerato illegittima la norma con riguardo alla sola presunzione, relativa ai lavoratori autonomi, concernente i prelevamenti, una diversa lettura della declaratoria di incostituzionalità contenuta nella parte finale e dispositiva della sentenza aveva comportato pronunce della Corte di Cassazione non univoche, orientate a valorizzare la caducazione del modello presuntivo, con riguardo ai lavoratori autonomi, talora soltanto con riferimento ai prelevamenti (Cass., Sez. trib., 9 agosto 2016, n. 16697), altre volte anche in ordine ai versamenti (Cass., Sez. trib., 5 agosto 2016, n. 16440);

- da ultimo, la modifica operata con il citato D.L. n. 193/2016, convertito dalla Legge n. 225/2016, in vigore dal 3 dicembre 2016, ha effetto, ai fini delle imposte dirette, sui soli prelevamenti, nei termini sopra riportati. In ragione della natura procedurale della disciplina delle indagini finanziarie e delle pertinenti presunzioni, si ritiene che le novità qui in esame abbiano effetto retroattivo e risultino, pertanto, applicabili a tutti i periodi di imposta ancora accertabili. L'efficacia anche per il passato dell'abrogazione della presunzione di compensi in nero a fronte di prelevamenti ingiustificati da esercenti arti e professioni va tanto più affermato in considerazione dell'efficacia retroattiva delle declaratorie di incostituzionalità della Corte Costituzione (cfr., in relazione agli effetti delle declaratorie di incostituzionalità, Cass., Sez. III, 28 luglio 1997, n. 7057) ed è coerente con la posizione espressa dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 8/E del 7 aprile 2017.

Con riguardo alla presunzione di imponibilità ai fini del comparto impositivo in esame, si evidenzia che essa è da intendersi derogatoria del principio della competenza economica che presiede alla determinazione del reddito d'impresa, talché l'imputazione del reddito può avvenire, in assenza di adeguata prova contraria, secondo il "criterio di cassa", suggerito dalla stessa natura finanziaria delle movimentazioni di conto, ritenute espressive, in via presuntiva, di operazioni imponibili, prescindendo dalla necessità di ricostruire l'operazione economica sottostante.

Ove, di contro, sia possibile risalire alle singole fattispecie economiche retrostanti alle operazioni finanziarie esaminate, andranno seguiti gli ordinari criteri di imputazione reddituale, previa individuazione della relativa categoria di riferimento, ex art. 6 del D.P.R. n. 917/1986.

c. Effetti ai fini dell'I.V.A..

L'art. 51, comma 2, n. 2), del D.P.R. n. 633/1972 prevede, tra l'altro, che "i dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni acquisiti e rilevati... sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 54 e 55 se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto nelle dichiarazioni o che non si riferiscono ad operazioni imponibili; sia le operazioni imponibili sia gli acquisti si considerano effettuati all'aliquota in prevalenza rispettivamente applicata o che avrebbe dovuto essere applicata".

Secondo il modello presuntivo disciplinato dalla norma, le movimentazioni finanziarie in accredito possono configurarsi, in assenza di adeguata prova contraria, quali "operazioni imponibili attive" mentre quelle in addebito come "operazioni imponibili non autofatturate", con applicazione delle relative sanzioni.

Con riguardo alle operazioni passive non giustificate, da ritenere presuntivamente quali "acquisti effettuati/prestazioni ricevute non dichiarati/e ai fini IVA", si segnala:

- l'applicabilità dell'art. 6, comma 8, del D.Lgs. n. 471/1997, il quale indica la corresponsabilità dell'acquirente in nero, a cui si applica, "salva la responsabilità del cedente o del commissionario, una sanzione amministrativa pari al cento per cento dell'imposta";
- la necessità, per il contribuente, ai fini del superamento dell'inversione dell'*onus probandi*, di fornire la *prova*, in maniera analoga ai versamenti, dell'estraneità dell'operazione all'attività economica svolta ovvero di averne tenuto conto nelle relative dichiarazioni fiscali, non potendo limitarsi ad "*indicare*" - come avviene per le imposte sui redditi, limitatamente al reddito d'impresa - il nominativo del beneficiario del prelevamento/delle somme riscosse.

La norma specifica che si debba aver riguardo all'aliquota "*in prevalenza applicata*". In proposito, si ritiene che i militari operanti, nel caso di contribuenti che commercializzino beni sottoposti a differenti aliquote, debbano tener conto, ai fini della determinazione dell'aliquota "prevalente", dell'incidenza sul volume d'affari delle operazioni realizzate più che del numero delle operazioni stesse. Conseguentemente, se, in ipotesi, il contribuente avesse posto in essere anche un'unica operazione ad aliquota ordinaria e le restanti ad aliquota ridotta, ma con la prima avesse realizzato la maggior parte del proprio volume d'affari, l'aliquota da ritenersi "prevalente", ai fini di cui trattasi, dovrebbe essere considerata quella ordinaria. Ciò a meno che non sia stato possibile ricostruire la tipologia di operazione economica sottostante alla movimentazione finanziaria "non giustificata", sì da poter applicare, nel caso considerato, la relativa aliquota.

Le operazioni in addebito o in accredito risultanti dai rapporti finanziari e non giustificate dal contribuente vanno considerate operazioni imponibili sempre "al netto dell'IVA" e, naturalmente, non è mai possibile una compensazione tra l'IVA sulle fatture attive (presuntivamente) non emesse e quella sulle autofatture per acquisti (presuntivamente) non registrati.

Quanto, infine, all'applicabilità della presunzione nel comparto impositivo in esame ai prelevamenti da parte dei lavoratori autonomi, si rinvia alle considerazioni indicate *infra* 3.c.(2).

3. Il contraddittorio.

a. Generalità.

Affinché il sistema presuntivo descritto in precedenza operi pienamente, è necessario che le indagini finanziarie siano attivate ed eseguite secondo la specifica procedura indicata dalle norme sopra richiamate proprie dell'accertamento ai fini imposte dirette ed IVA.

A tale scopo, la disciplina in esame contempla la possibilità di invitare il contribuente a comparire di persona o a mezzo di rappresentante: le richieste operate e le risposte ricevute devono risultare dal verbale sottoscritto; in caso di mancata sottoscrizione dello stesso – di cui il contribuente ha comunque diritto di ricevere copia – occorre riportarne i motivi.

Al riguardo, ampiamente dibattuta è la questione attinente alla obbligatorietà o meno di tale ultima procedura, nota come "contraddittorio", ed alle eventuali conseguenze derivanti dalla sua mancata effettuazione.

Per lungo periodo, valorizzando il dato testuale, si è ritenuto che l'invito rivolto al contribuente per fornire dati ed elementi giustificativi relativamente a quanto risultante dalla documentazione finanziaria costituisca oggetto di una semplice facoltà conferita agli organi di controllo.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, in numerosissime pronunce (*cf.*, fra le altre, Cass., Sez. V, 10 gennaio 2013, n. 446), aveva aderito pienamente a questa impostazione, riconoscendo non solo la legittimità, ai fini dell'accertamento in tema di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, dell'utilizzazione dei dati relativi ai movimenti dei conti correnti bancari

del contribuente anche in assenza di apposita convocazione dello stesso nella fase istruttoria, stante l'insussistenza di norme che imponessero tale convocazione prima della fase dell'accertamento vero e proprio, ma, soprattutto, chiaramente evidenziando che la mancata effettuazione del contraddittorio preventivo non facesse degradare la presunzione prevista dalla disciplina in esame da legale a semplice (Cass., Sez. V, 10 marzo 2006, n. 5365).

In questo contesto, la giurisprudenza di legittimità aveva avuto modo, altresì, di precisare che:

- la *ratio* della procedura in esame andasse ricercata in esigenze di economia dell'azione amministrativa, anticipando alla fase delle attività istruttorie la possibilità che il contribuente esercitasse la facoltà di prova che comunque gli sarebbe stata riconosciuta in sede contenziosa;
- l'eventuale disapplicazione della norma non comportasse la nullità degli atti successivi, ma, appunto, soltanto una diseconomia procedurale, nel senso che, se la prova dell'irrelevanza o inutilizzabilità dei dati fosse stata resa successivamente, poiché non concessa la possibilità di fornire tale prova in precedenza, l'Amministrazione finanziaria e, se del caso, i giudici tributari sarebbero stati chiamati a svolgere, peraltro con intuibili maggiori difficoltà, un'attività (di accertamento o di giudizio) che sarebbe potuta essere evitata.

Pertanto, risultava pacifico che l'effetto presuntivo che la legislazione fiscale connette all'attivazione della procedura delle indagini finanziarie si perfezionasse in ogni caso, ferma restando la possibilità che tale effetto venisse successivamente meno, in esito alla prova contraria che il contribuente avrebbe potuto fornire dopo la fase istruttoria, e, dunque, in quella di accertamento, nell'ambito di eventuale istanza di autotutela, nel corso del procedimento di accertamento con adesione, in sede contenziosa.

Va, tuttavia, evidenziato che, a fronte del citato indirizzo, espresso più volte dalla Suprema Corte (tra le altre, Cass., Sez. V, 5 dicembre 2014, n. 25770 e Cass., Sez. V, 16 maggio 2014, n. 10767), si era andato affiancando, via via, un ulteriore, differente orientamento, il quale, richiamando lo Statuto del contribuente, i cui principi ispiratori sono stati ritenuti dalla Consulta immanenti nell'ordinamento tributario (Corte Cost., ord. 6 luglio 2004, n. 216), tendeva ad esaltare la partecipazione del contribuente, proprio nell'ottica di un rapporto improntato a canoni di collaborazione e buona fede con l'Amministrazione finanziaria.

Di tal guisa, in chiave più garantista, il contraddittorio afferente le indagini finanziarie è stato talora ritenuto indefettibile ai fini della legittimità dell'utilizzo del modulo presuntivo (Cass., Sez. V, 18 settembre 2015, n. 18370 e Cass., Sez. V, 4 marzo 2015, n. 4314).

La questione ha trovato collocazione sistematica e sintesi, più di recente, in seno al tema, in generale, dell'obbligatorietà o meno del contraddittorio nella fase istruttoria, per la cui disamina si rinvia, più diffusamente, alla Parte III, capitolo 3, paragrafo 4, del presente Manuale operativo.

In questa sede, comunque, va evidenziato che, sul punto, si sono registrati molteplici arresti giurisprudenziali tesi a valorizzare, alternativamente:

- il principio del giusto procedimento in ambito amministrativo, da raccordarsi con l'art. 97 Cost., quale espressione del principio di buon andamento e imparzialità, sottolineando che il diritto al contraddittorio realizza l'inalienabile diritto di difesa e, conseguentemente, riconoscendo una generalizzata espansione di detta garanzia procedurale (in tema di iscrizioni ipotecarie, Cass., SS.UU., 18 settembre 2014, nn. 19667 e 19668);
- un'interpretazione più restrittiva, secondo la quale la necessità del contraddittorio si porrebbe, in fase endoprocedimentale, soltanto nelle ipotesi in cui ciò sia legislativamente contemplato (cioè in tema di accertamenti "standardizzati" fondati su parametri, ex art. 3, comma 185, della L. n. 549/1995 o studi di settore, ex art. 10,

comma 3-*bis*, della L. n. 146/1998, di liquidazioni delle imposte in base alla dichiarazione, ex artt. 36-*bis*, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973, 54-*bis*, comma 3, del D.P.R. n. 633/1972 e 6, comma 5, della L. n. 212/2000, di controllo formale delle dichiarazioni ai fini delle imposte dirette, ex art. 36-*ter*, comma 4, del D.P.R. n. 600/1973, di accertamento sintetico, ex art. 38, comma 7, del D.P.R. n. 600/1973, di indeducibilità dei costi relativi ad operazioni intercorse con imprese con sede in Paesi non collaborativi, ex art. 110, comma 10, del D.P.R. n. 917/1986, di abuso del diritto, ex art. 10-*bis*, comma 6, della legge n. 212/2000, di tributi doganali, ex art. 11, comma 4-*bis*, del D.Lgs. n. 374/1990, di iscrizioni ipotecarie, ex art. 77, comma 2-*bis*, del D.P.R. n. 600/1973, nonché nelle ipotesi di cui all'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000);

- una posizione intermedia, volta a rilevare, traendo spunto dalla giurisprudenza comunitaria, per le controversie relative all'IVA, la nullità dell'atto di accertamento conseguente all'omissione del contraddittorio soltanto nel caso in cui il contribuente dimostrasse che, qualora lo stesso fosse stato attuato, l'esito del procedimento sarebbe potuto essere diverso, con riferimento non tanto alle probabilità di un positivo epilogo processuale quanto alla ragionevolezza delle argomentazioni difensive (Cass., Sez. V, 29 luglio 2015, n. 16036, Cass., Sez. V, 27 marzo 2015, n. 6232 e Cass., Sez. V, 21 gennaio 2015, n. 961).

Il composito quadro sopra delineato ha trovato un definitivo approdo interpretativo nella posizione espressa dalla Suprema Corte, a Sezioni Unite, con sentenza 9 dicembre 2015, n. 24823. Con tale pronuncia, è stato evidenziato che:

- non esiste nell'ordinamento nazionale un principio generale per il quale, anche in assenza di specifica disposizione, l'Amministrazione finanziaria sia tenuta ad attivare il contraddittorio endoprocedimentale ogni qualvolta debba essere adottato un provvedimento lesivo dei diritti e degli interessi del contribuente, rilevandosi ciò, a *contrario*, dalla presenza di varie norme (sopra richiamate) che, per determinate fattispecie, rendono obbligatorio il coinvolgimento dell'interessato nella fase istruttoria;
- neppure possa essere postulata l'immanenza di siffatto principio generale, facendola discendere dagli artt. 24 e 97 della Costituzione;
- l'unica norma positiva che prevede l'obbligo generalizzato per l'Amministrazione finanziaria di attivare il contraddittorio endoprocedimentale in campo tributario è individuabile nell'art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000, limitatamente agli accertamenti conseguenti ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali svolte presso la sede del contribuente;
- in sede comunitaria, tuttavia, come emergente dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (cfr., tra le altre, Corte di Giustizia UE del 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13 - Kamino), il rispetto del contraddittorio nell'ambito del procedimento amministrativo, non escluso quello tributario, costituisce, quale esplicitazione del diritto di difesa, principio fondamentale dell'ordinamento europeo, peraltro codificato nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. In ogni caso, l'obbligatorietà del contraddittorio endoprocedimentale è assunto dalla giurisprudenza comunitaria non in termini assoluti e puramente formali, posto che anche i diritti fondamentali, quali il diritto di difesa, non danno luogo a prerogative incondizionate, potendo soggiacere a restrizioni che rispondano, con criteri di effettività e proporzionalità, ad obiettivi di interesse generale;
- per i tributi "armonizzati", *"al di fuori delle specifiche ipotesi per le quali la necessità del contraddittorio sia espressamente sancita dal diritto nazionale nel rispetto dei principi di «equivalenza» e di «effettività», opera la clausola generale di contraddittorio endoprocedimentale di matrice comunitaria, sanzionata, in caso di violazione, con la nullità del conclusivo atto impositivo"*. Ciò sempre che, in mancanza di violazione all'obbligo, il procedimento *"avrebbe potuto comportare un risultato diverso"*, ravvisabile laddove risulti, in sede giudiziale, che il contraddittorio, ove vi fosse stato, avrebbe

consentito al contribuente di addurre – con onere di dimostrazione a suo carico – elementi difensivi non fittizi o strumentali, in relazione al canone generale di correttezza e buona fede ed al principio di lealtà processuale.

Ne consegue, alla luce dell'interpretazione dei giudici di legittimità, che, con riferimento ai tributi non armonizzati, l'obbligo da parte dell'Amministrazione finanziaria di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi per le quali siffatto obbligo risulti espressamente sancito, a pena di nullità. In tema di tributi armonizzati, viceversa, avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione, la violazione del citato obbligo comporta, in ogni caso, anche in campo tributario, la nullità dell'atto, purché, in giudizio, il contribuente assolva l'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere, qualora il contraddittorio fosse stato tempestivamente attivato, e che l'opposizione di tali ragioni (valutate al momento del mancato contraddittorio), si riveli non pretestuosa e tale da configurare sviamento dello strumento difensivo rispetto alle finalità di corretta tutela dell'interesse sostanziale per le quali è stato predisposto.

La successiva giurisprudenza di legittimità, anche relativa alle indagini finanziarie, si è orientata nel solco del tracciato ermeneutico sopra descritto, chiarendo che, *“in tema di accertamenti bancari, il contraddittorio endoprocedimentale segue diverse logiche a seconda che si tratti o meno di tributi armonizzati, ossia soggetti al diritto dell'Unione Europea; ed, in particolare, soltanto nel caso in cui l'accertamento rilevi ai fini IVA, l'Ufficio è tenuto al contraddittorio endoprocedimentale, la cui omissione, tuttavia, determina la nullità dell'atto impositivo solo se il contribuente avrebbe potuto far valere ragioni difensive da ritenersi ex ante non meramente pretestuose”* (Cass., Sez. VI, 14 ottobre 2016, n. 20849).

Alla luce di quanto precede, investendo, di norma, le verifiche fiscali svolte mediante il ricorso allo strumento delle indagini finanziarie il comparto non solo dell'imposizione diretta ma anche di quella indiretta, il contraddittorio endoprocedimentale avente ad oggetto l'esame delle risultanze bancarie acquisite è sempre opportuno.

Sotto una più ampia visuale, tenuto conto dell'indubbia utilità, ai fini istruttori, del coinvolgimento del contribuente ai fini della puntuale ricostruzione dell'obbligazione tributaria pure sulla base dei dati finanziari e considerato ulteriormente che non sussiste, di norma, alcun motivo ostativo, i militari devono comunque procedere, ordinariamente, a dar corso al contraddittorio. Ciò al fine di pervenire alla formulazione di proposte di riprese fiscali adeguatamente motivate, risultanti dalla valutazione degli effetti della presunzione legale alla luce della diversa situazione di ogni soggetto e di ogni attività economica, quale emergente non solo dalle altre risultanze dell'attività ispettiva ma anche dalla ricostruzione prospettata dal contribuente stesso, condivisibile o confutabile che sia, ma comunque certamente suscettibile di compiuto e doveroso esame.

Del resto, già antecedentemente alla formazione dell'indirizzo giurisprudenziale sopra citato, l'Agenzia delle Entrate, con circolare 19 ottobre 2006, n. 32/E, ha evidenziato che l'indagine finanziaria, di per se stessa, *“non costituisce uno strumento di applicazione automatica, atteso che i relativi esiti devono essere successivamente elaborati e valutati per assumere, non solo in sede amministrativa ma anche in quella giudiziaria, la valenza di elementi precisi e fondanti”*, aggiungendo che il contraddittorio preventivo si configura come *“un passaggio opportuno per provocare la partecipazione del contribuente, finalizzato a consentire un esercizio anticipato del suo diritto di difesa, potendo lo stesso fornire già in sede precontenziosa la prova contraria e rispondente a esigenze di economicità processuale”*. Tale indirizzo è stato ripreso dalla medesima Agenzia nella circolare n. 16/E del 28 aprile 2016, in cui è indicato, tra l'altro, che *“il contraddittorio assume nodale e strategica centralità per la ‘compliance’ e, come tale, dovrà essere considerato un momento significativamente importante del procedimento e non un mero adempimento formale. Un'attività di controllo sistematicamente incentrata sul contraddittorio preventivo con il*

contribuente, da un lato, rende la pretesa tributaria più credibile e sostenibile, dall'altro, scongiura l'effettuazione di recuperi non adeguatamente supportati e motivati perché non preceduti da un effettivo confronto”.

Gli unici ostacoli di carattere tecnico – al di là della situazione, che deve chiaramente risultare in atti, in cui sia il contribuente stesso a sottrarsi al relativo invito, rendendosi irreperibile ovvero cercando strumentalmente di dilazionare il confronto – potrebbero essere ravvisabili nei casi in cui l'attività istruttoria fiscale, relativa al comparto IVA ed imposte dirette, si riferisca ad un'annualità per la quale sia imminente la decadenza dei termini di accertamento.

In tale eventualità (peraltro, resa maggiormente verificabile dalla necessità di rispettare, nelle condizioni suindicate, il termine dei sessanta giorni previsto dal citato art. 12, comma 7, della L. n. 212/2000), il rischio di non rendere possibile l'esercizio della pretesa fiscale pure in presenza di obiettivi elementi indicativi di evasione, rappresenta certamente una ragione da valutare per ritenere superabile la fase del contraddittorio preventivo, tenuto anche conto della perdurante possibilità per il contribuente di fornire la prova contraria nelle fasi successive del procedimento di accertamento, prima della formalizzazione dell'atto impositivo e, al limite, per le sole imposte dirette (fatti salvi i casi di contraddittorio obbligatorio anticipato previsti dalla legge), nella fase contenziosa.

b. La partecipazione del contribuente.

Nel dar corso al contraddittorio con la parte, ai fini delle indagini finanziarie, è necessario il rispetto di una determinata procedura.

In primo luogo, occorre una formale convocazione del soggetto, che può risultare da uno specifico invito allo stesso notificato ovvero da una attestazione inserita nel processo verbale di verifica o delle operazioni compiute, che va consegnato all'interessato.

In tale documento devono essere illustrate le risultanze dell'esame della documentazione finanziaria, le differenze emerse tra questa e la contabilità esaminata e/o le dichiarazioni fiscali, distintamente per le diverse annualità sottoposte a verifica nonché le richieste rivolte al soggetto di fornire i relativi elementi di riscontro, comprovanti l'avvenuta contabilizzazione delle operazioni riportate nella documentazione stessa ovvero la circostanza che le operazioni medesime non assumono rilevanza ai fini fiscali oppure che non si riferiscono ad operazioni imponibili.

Più in dettaglio, devono essere poste a confronto le risultanze delle scritture contabili ed i dati complessivi della documentazione finanziaria, dai quali vanno escluse le operazioni cc.dd. “neutre”, quali “giroconti” tra cassa e banca, banca e cassa, banca e banca, ecc., in modo da ottenere il totale delle effettive disponibilità finanziarie del contribuente controllato.

Sommati tutti i versamenti effettuati nei conti accesi presso banche, uffici postali ed altri intermediari finanziari, vanno sottratti, dall'importo così ottenuto, gli accrediti configuranti meri spostamenti finanziari che non abbiano comportato variazioni di disponibilità; successivamente, va sommato il totale derivante dal “dare” della cassa, depurato del saldo iniziale e dei versamenti in esso effettuati di eventuali somme provenienti dai conti correnti intestati al soggetto verificato.

L'importo finale, in tal modo determinato, rappresenta il totale delle entrate effettive, vale a dire il complesso delle risorse finanziarie disponibili, che deve corrispondere al totale delle operazioni da cui derivano i componenti positivi e i relativi redditi dichiarati o da dichiarare.

Tali operazioni devono risultare dal processo verbale relativo alle operazioni di controllo.

Analogamente, in detto documento vanno riportate le richieste formulate al contribuente imprenditore, ai fini delle imposte sui redditi, relativamente ai prelevamenti (laddove essi siano complessivamente superiori alle soglie previste dalla legge) risultanti dai conti esaminati, al fine di consentirgli di indicarne il soggetto beneficiario e così superare il modulo presuntivo che riconnette alle operazioni di addebito ricavi presunti.

Il termine accordato per fornire le risposte non può essere inferiore a quindici giorni, ai sensi degli artt. 32, comma 2, del D.P.R. n. 600/1973 e 51, comma 3, del D.P.R. n. 633/1972. Si tratta di un termine “*minimo*”, che potrebbe rivelarsi insufficiente per consentire al contribuente di ricostruire le motivazioni sottese a tutte le operazioni in addebito ed in accredito delle quali gli sia stato richiesto di fornire giustificazioni. Conseguentemente, i verificatori possono verificare la possibilità di accordare un termine più ampio, tenuto conto anche del numero delle operazioni “da giustificare” e del periodo trascorso dalla data della loro effettuazione.

In ordine alle richieste da formulare alla parte, va posto in evidenza che, prima delle modifiche apportate alla disciplina in parola dalla legge n. 311/2004, la stessa faceva riferimento, per indicare la base su cui operare le rettifiche e gli accertamenti, alla locuzione “i singoli dati ed elementi”, rilevati dai rapporti e operazioni finanziarie, mentre, allo stato, è riportata l’espressione “dati ed elementi”. Detta modifica non deve indurre a ritenere che siano mutate le modalità di utilizzo degli elementi stessi, dovendo l’analisi essere ancorata a ciascuna movimentazione finanziaria, non risultando proponibile una contestazione degli addebiti “per masse” o, addirittura, sulla base di un mero “saldo contabile”. Ne deriva che al contribuente deve essere richiesto di fornire giustificazioni sulle singole operazioni di accredito o di addebito, in quanto ogni operazione o rapporto è idoneo, di per sé, a fungere come “base” di un procedimento deduttivo (o induttivo) che può condurre a stabilire l’esistenza di redditi imponibili, oltre che il loro preciso ammontare. Di contro, sebbene l’organo procedente debba continuare a distinguere, per i singoli prelevamenti e versamenti, nonché per ogni altra operazione finanziaria, i rispettivi elementi identificativi, non è da escludere, in linea di principio – come meglio si dirà al paragrafo d – la possibilità, ai fini delle imposte dirette, di una compensazione di operazioni di segno contrario, a condizione che il contribuente specifichi il beneficiario dell’operazione passiva contestata e dimostri l’inerenza e la certezza del relativo costo.

L’attività istruttoria ed il contraddittorio hanno la finalità, si è detto, di ricostruire, ove possibile, le singole operazioni e, a monte, l’attività o le attività poste in essere fiscalmente rilevanti. Non sempre, tuttavia, ciò è possibile, specie laddove il contribuente decida di non aderire al contraddittorio. In tal caso, i giudici di legittimità (Cass., Sez. V, 2 marzo 2012, n. 3263 e Cass., Sez. V, 13 ottobre 2011, n. 21132) hanno ritenuto che l’utilizzo dei dati finanziari non è subordinato alla prova dell’esercizio di un’attività di impresa o di lavoro autonomo, chiarendo, anzi, che, se i dati medesimi non vengono contestati, è sempre possibile la loro valorizzazione, sia per dimostrare l’esistenza di un’eventuale attività occulta, rilevante o meno ai fini IVA, sia per quantificare il reddito generato da tale attività.

Ulteriormente, la Suprema Corte ha considerato applicabile la presunzione legale anche al di fuori delle fattispecie riconducibili alla produzione di redditi d’impresa e di lavoro autonomo, richiamando la portata generale degli artt. 31 e 38 del D.P.R. n. 600/1973, che “*riguardano la rettifica delle dichiarazioni dei redditi di qualsiasi contribuente, quale che sia la natura dell’attività svolta e dalla quale quei redditi provengano*” (Cass., Sez. V, 27 settembre 2011, n. 19692 e, analogamente, Cass., Sez. V, 31 gennaio 2017, n. 2432 e Cass., Sez. V, 3 aprile 2013, n. 8047). Ne discende che può essere attivato il contraddittorio anche nei confronti di persone fisiche, nell’ambito dell’ordinario modello presuntivo, fermo restando che esso è inutilizzabile ai fini IVA e per quel che concerne i prelevamenti ai fini delle imposte dirette.

Parimenti, il regime di imponibilità proprio delle indagini finanziarie può avere ad oggetto anche associazioni non aventi scopo di lucro e, in generale, enti no profit, pure al fine di acquisire elementi circa l’eventuale sussistenza di profili di commercialità strumentalmente non dichiarati.

La partecipazione del contribuente al contraddittorio, finalizzata al compiuto esercizio dei propri diritti di difesa, oltre a dover essere ispirata (come per l’Amministrazione finanziaria) ai principi di “*collaborazione e buona fede*” richiamati dall’art. 10, comma 1, dello Statuto

del contribuente, deve essere improntata a canoni di trasparenza, anche alla luce della previsione di sanzioni penali in caso di comportamenti fraudolenti, contemplata dall'art. 11, comma 1, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 (norma per la cui disamina si rinvia alla Parte II, Capitolo 3, paragrafo 5.f, del presente Manuale operativo).

L'esito del contraddittorio va trasposto in un verbale – recante le richieste avanzate e le risposte ricevute - una copia del quale va consegnata alla parte. Qualora le ragioni addotte dal contribuente siano idonee a giustificare le operazioni finanziarie al medesimo riconducibili, i militari operanti sono tenuti, comunque, a redigere detto verbale indicando quanto rilevato e le valutazioni operate.

c. L'inversione dell'onere della prova.

Una volta instaurato, nei termini predetti, il contraddittorio in sede di controllo/verifica, si pone il problema di chiarire in quale misura si declini il meccanismo basato sull'inversione dell'onere della prova: in tale ambito, occorre verificare la tipologia (e l'attendibilità) degli strumenti probatori a disposizione dell'interessato per superare la presunzione legale di imponibilità.

La giurisprudenza di legittimità è concorde nel ritenere che, in relazione al dato normativo, l'onere della prova, in sede di contraddittorio, incomba sempre sul contribuente, essendo illegittimo *“accollare all'Amministrazione - pretendendo che questa corroborasse i dati e gli elementi presuntivi emersi dalle indagini bancarie nei confronti del contribuente con ulteriori mezzi di prova - un onere probatorio aggiuntivo non previsto dalla legge, in ragione dell'efficacia probatoria privilegiata ascritta alle investigazioni bancarie, sollevando in tal modo il contribuente dall'onere probatorio contrario al cui adempimento egli sarebbe stato invece tenuto per effetto della presunzione iuris tantum gravante a suo carico”* (Cass., Sez. V, 13 maggio 2015, n. 9721).

Peraltro, il contribuente, proprio per effetto del descritto meccanismo di inversione, è tenuto a *“dimostrare che gli elementi desumibili dalla movimentazione bancaria non siano riferibili ad operazioni imponibili”* (Cass., Sez. V, 8 aprile 2016, n. 6890), mediante *“una prova non generica, ma analitica per ogni versamento bancario”* (Cass., Sez. V, 29 luglio 2016, n. 15857) e attraverso la puntuale *“riconciliazione tra singolo movimento bancario, pezza giustificativa dell'entrata, e sua annotazione nei libri contabili, che la norma richiede”* (Comm. trib. reg. Lombardia, Sez. LXVII, 20 luglio 2015, n. 3417).

Tale rigore metodologico esplica, naturalmente, effetti immediati nell'ipotesi in cui il contribuente non fornisca alcuna giustificazione. Purtuttavia, potendo il contraddittorio aver luogo in una fase successiva rispetto a quella della constatazione, si reputa opportuno che i militari operanti, ove possibile, acquisiscano e forniscano comunque all'Ufficio finanziario ogni eventuale, ulteriore elemento per motivare la pretesa impositiva.

Investendo questioni sul “fatto”, non appaiono puntualmente definibili a priori le caratteristiche e la tipologia della prova contraria richiesta al contribuente per superare la presunzione legale: si pone, quindi, il problema di verificare, in concreto, come tale onere dimostrativo possa ritenersi soddisfatto.

In talune pronunce, i giudici di legittimità hanno sottolineato che il regime dell'inversione dell'onere della prova implica che alla *praesumptio iuris tantum* vada contrapposta una prova, non un'altra presunzione (semplice) ovvero una mera affermazione di carattere generale, non essendo possibile, peraltro, ricorrere “all'equità” (Cass., Sez. V, 7 luglio 2010, n. 16062 e Cass., Sez. V, 20 ottobre 2008, n. 25473).

In tal senso, l'Agenzia delle Entrate, con la richiamata circolare n. 32/E, ha correttamente sottolineato che, “in linea di principio, possono assumere valida valenza giustificativa - soprattutto in caso di discordanza tra i dati bancari e finanziari le rilevazioni contabili - gli atti e i documenti che provengono dalla Pubblica Amministrazione, da soggetti aventi pubblica fede (notai, pubblici ufficiali, ecc.), da soggetti terzi in qualità di ‘parte’ di rapporti

contrattuali di diversa natura, così come nel caso di rimborsi, risarcimenti, mutui, prestiti, ecc.”.

Di tal guisa, una scrittura privata non appare formalmente idonea a soddisfare l'*onus probandi*.

Tuttavia, nell'interpretare la valenza delle presunzioni legali, sempre suscettibili di prova contraria, occorre aver riguardo al fondamento probabilistico alla base delle stesse, tenuto conto che la finalità per cui il regime normativo di imponibilità è stato concepito è fondamentalmente quello alla base di qualsiasi presunzione di legge ed è ravvisabile nella necessità di controbilanciare la posizione di inferiorità conoscitiva dei verificatori rispetto ai fatti da dimostrare.

Conseguentemente, la corretta utilizzazione di qualsivoglia modello presuntivo deve tener conto del "*probabilismo*" delle argomentazioni dimostrative fornite dalla parte e, cioè, del grado di attendibilità posseduto dalle ricostruzioni operate, nel presupposto imprescindibile del rigore con il quale l'onere probatorio va soddisfatto.

La giurisprudenza, attenta ad assicurare forme di tutela sostanziale, ha, da tempo, consentito l'ingresso nel procedimento e nel processo tributario delle dichiarazioni di terzi introdotte dal medesimo contribuente, anche a mezzo, ad esempio, di lettere, documenti, atti notori, con il valore proprio degli elementi indiziari, da considerare alla stregua di elementi liberamente valutabili dal giudice (Cass., Sez. V, 14 maggio 2010, n. 11785 e Cass., Sez. V, 16 aprile 2008, n. 9958). E' evidente il limitato valore probatorio di tali documenti che, in sé considerati, non possono, verosimilmente, essere ritenuti sufficienti a superare il meccanismo legale di imponibilità; d'altro canto, gli stessi, messi a sistema con eventuali ulteriori elementi forniti dalla parte, possono convergere verso un quadro di verosimiglianza di cui i militari operanti devono tener conto, illustrando, nel relativo processo verbale di verifica e di constatazione, il percorso motivazionale seguito, per le valutazioni dell'Ufficio finanziario.

L'esigenza di un'adeguata ponderazione delle giustificazioni rese dal contribuente emerge, del resto, da numerosi arresti giurisprudenziali, laddove si evidenzia che la prova richiesta può certamente riposare su basi presuntive, "*sia perché la prova per presunzioni è ad ogni effetto una prova, sia perché, salvo espresse previsioni legislative in contrario, vige nel nostro ordinamento il principio di libertà dei mezzi di prova, sia perché non risulta ricavabile dal sistema un principio in base al quale la prova contraria ad una presunzione legale non possa essere fornita per presunzioni*". "*La presunzione legale*" - proseguono i giudici di legittimità - "*costituisce una (rilevante) eccezione al principio del libero apprezzamento delle prova da parte del giudice ed alla regola dell'onere della prova; non è pertanto ipotizzabile che, in mancanza di un'espresa previsione del legislatore ed in via interpretativa, si apporti un ulteriore vulnus ai principi che regolano la prova nell'ordinamento (e segnatamente al principio di libertà delle prove) ritenendo che la prova contraria ad una presunzione legale non possa essere costituita da una presunzione semplice*", fermo restando che il giudice non è esonerato da "*una verifica precisa e analitica degli indizi offerti dal contribuente in relazione ad ogni movimento bancario contestato ed alla valutazione espressa della gravità, precisione e concordanza dei suddetti elementi in relazione a ciascun movimento, valutato nei suoi tempi, nel suo ammontare e nel suo contesto*" (Cass., Sez. V, 30 novembre 2011, n. 25502).

L'Agenzia delle Entrate, coerentemente, con la più volte menzionata circolare n. 32/E, ha sottolineato l'opportunità "che gli uffici procedenti, sotto il profilo operativo, si astengano da una valutazione degli elementi acquisiti - non solo dai conti correnti ma da qualsiasi altro rapporto od operazione oggi suscettibili di indagine - particolarmente rigida e formale... In altri termini, nell'ambito di una generale esigenza sussistente nei riguardi anche delle categorie imprenditoriali, necessita un ulteriore sforzo ricostruttivo e motivato dell'ufficio che, lungi dall'automatico trasferimento delle risultanze 'patrimoniali' emerse in sede di indagini in capo al contribuente destinatario del controllo, qualifichi le stesse in senso

‘economico’ e quindi reddituale secondo la metodologia e tipologia di accertamento in concreto adottata per l’esercizio della pretesa tributaria”.

Successivamente, con la menzionata circolare n. 16/E del 28 aprile 2016, l’Agenzia delle Entrate ha ribadito che “l’utilizzo delle presunzioni deve essere attentamente valutato e portare a risultati realistici e coerenti con la effettiva capacità contributiva del soggetto indagato [...] le presunzioni fissate dalla norma a salvaguardia della pretesa erariale devono essere applicate dall’ufficio secondo logiche di proporzionalità e ragionevolezza, avulse da un acritico automatismo e ricorrendo in via prioritaria alla collaborazione del contribuente ed alle dimostrazioni che questi potrà addurre a titolo di giustificazione”.

Il contraddittorio, dunque, è opportuno che tenda, ove possibile, alla effettiva ricostruzione della realtà fattuale sottostante alla singola movimentazione finanziaria, in un rapporto leale, dialettico e critico tra le parti del rapporto d’imposta.

Ciò fermo restando il fatto che, ai sensi della disciplina in commento, la prova ricade sul contribuente, tenuto a fornirla in maniera valida e specifica, perché possa poi essere apprezzata, con il dovuto rigore, dai verificatori ed, in ultima istanza, in sede contenziosa, dal giudice.

Proprio ai fini della ricostruzione, all’esito del contraddittorio, della realtà fattuale nella maniera più realistica possibile, va rilevato che, nel caso in cui il contribuente si trovi nell’incolpevole impossibilità di produrre documentazione contabile quale prova contraria, ad esempio a causa di furto o incendio, troverà applicazione la regola generale prevista dall’art. 2724, n. 3, c.c., secondo cui la perdita incolpevole del documento occorrente alla parte per attestare una circostanza alla stessa favorevole, pur non costituendo motivo di esenzione dell’onere della prova, né trasferendo lo stesso a carico dell’Ufficio, autorizza il ricorso alla prova per testimoni o per presunzioni (da valutare, naturalmente, con adeguata attenzione), in deroga ai limiti per essa stabiliti (Cass., Sez. V, 15 gennaio 2010, n. 587).

Tenuto conto che le modalità attraverso le quali si snoda il contraddittorio con il contribuente:

- investono essenzialmente, come anticipato, profili sul fatto, peculiari delle singole fattispecie di volta in volta all’esame dei verificatori;
- hanno, purtuttavia, caratteri comuni con riguardo alla tipologia ed alla natura, da un lato, dei rapporti finanziari (cointestati con terzi, su cui il contribuente possa avere deleghe ad operare, intestati esclusivamente a terzi ed acquisiti nel presupposto di una fittizia intestazione) e, dall’altro, delle operazioni ivi annotate (in accredito e in addebito),

si offriranno, di seguito, alcune linee orientative di indirizzo, di carattere pratico, cui i militari operanti possono ispirarsi - ferme restando le autonome valutazioni che i singoli contesti in concreto richiedano - nell’esame delle movimentazioni finanziarie, in sede di contraddittorio, ove queste, naturalmente, non trovino riscontro nella contabilità del contribuente sottoposto a controllo.

(1) L’esame dei versamenti.

Le operazioni in accredito, ove il contribuente non ne dimostri l’irrelevanza ai fini fiscali o di averne tenuto conto in sede di dichiarazione, sono considerate ricavi o compensi e, quanto al comparto IVA, operazioni attive non fatturate.

Il modulo legale riposa sul principio dell’*id quod plerumque accidit*, cioè sul dato di comune esperienza per il quale le somme versate sui conti e non giustificate è verosimile possano sottendere al corrispettivo di una cessione o di una prestazione resa in evasione d’imposta.

In tal caso, l’onere dimostrativo facente capo al soggetto controllato deve necessariamente essere connotato da particolare forza probatoria per vincere la

presunzione e la valutazione operata dai verificatori deve essere particolarmente rigorosa.

Potrebbero esistere ipotesi in cui, tuttavia, il contribuente non sia in grado di fornire in via documentale ed in termini di certezza la prova dell'irrilevanza fiscale degli importi confluiti sui suoi rapporti, fornendo dichiarazioni che vanno comunque opportunamente vagliate.

Si supponga che l'interessato asserisca, in sede di contraddittorio, che un determinato accredito sul proprio conto corrente rinvenga da un prestito o da un regalo accordato/donatogli dai propri genitori, producendo, a tal fine, una dichiarazione sottoscritta da questi ultimi.

Verosimilmente, in assenza di ulteriori elementi, detta prova contraria non potrà dirsi soddisfatta, non tanto per la pur generale inattendibilità delle scritture private quanto, piuttosto, per la scarsa valenza probatoria della dichiarazione resa. Per altri versi, non può sottacersi che la concessione di un prestito non soggiace alla forma pubblica e, dunque, si ritiene che possa essere consentito al contribuente di superare l'onere probatorio a proprio carico anche mediante presunzioni, purché qualificate.

Occorrerà, dunque, valutare gli ulteriori elementi eventualmente adottati dall'interessato.

Ove l'accredito derivasse, ad esempio, da un bonifico bancario disposto dal conto corrente intestato ai genitori, potrebbe essere astrattamente più agevole per il contribuente affermare la verosimiglianza della propria ricostruzione, ferma restando, naturalmente, la possibilità per i verificatori di effettuare, se del caso, più compiuti approfondimenti sull'alimentazione del citato conto, ove sussistano dubbi circa la sua intestazione fittizia.

Viceversa, ove le somme accreditate fossero oggetto di un versamento di denaro in contanti, l'onere della prova sarà, intuitibilmente, per il contribuente, molto meno agevole. Nondimeno, il contesto potrebbe dover essere adeguatamente apprezzato, laddove l'interessato fosse in grado di fornire, ad esempio, prove documentali in ordine ai seguenti aspetti:

- prelevamento in contanti di un importo analogo a quello asseritamente ricevuto in prestito/regalo dal conto corrente dei genitori, in una data assai prossima a quella dell'accredito sul rapporto intestato al contribuente;
- restituzione, in tutto o in parte, della somma ai genitori, tramite modalità tracciate, in caso di prestito;
- ragionevole motivazione a base della concessione del prestito (ad esempio, acquisto di un'autovettura avvenuto a distanza di pochi giorni, di un immobile, ecc.) o del regalo (ad esempio, matrimonio, battesimo di un figlio del contribuente, ecc.) asseritamente ricevuti;
- contestuale accredito di una somma di importo analogo sul conto di tutti gli eventuali fratelli del contribuente, a fronte di identico regalo dei genitori a ciascun figlio.

In siffatte ipotesi, la valutazione da parte dei militari operanti deve essere ponderata ed il contraddittorio costituisce la sede più propria per l'analisi della concreta fattispecie; ivi potranno essere richiesti compiuti elementi, da vagliare criticamente, nel presupposto imprescindibile per cui, comunque, è sempre il contribuente a dover fornire la prova, anche in via presuntiva. Dal contraddittorio potranno emergere, peraltro, ulteriori fattispecie, ad esempio in punto di violazioni ai limiti nel trasferimento di denaro contante tra privati fissati dall'art. 49 del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

Proprio in relazione ai versamenti e agli importi accreditati sui conti e sui rapporti del soggetto controllato, i giudici di legittimità hanno avuto modo, inoltre, di chiarire che:

- per il contribuente che voglia giustificare ingenti versamenti adducendo vincite al lotto non è sufficiente esibire le ricevute delle giocate, ma è anche necessario allegare il versamento sul conto delle somme incassate, in quanto *“la presunzione che sta alla base delle indagini non può essere vinta dalla presentazione di biglietti vincenti della lotteria, specialmente se si tratta di incassi che per ragione di valore possono essere eseguiti attraverso la semplice presentazione della giocata senza ulteriori riscontri circa il nominativo del beneficiario delle somme”* (Cass., Sez. V, 5 febbraio 2009, n. 2752);
- l'Amministrazione finanziaria deve tener adeguatamente conto delle prove documentali offerte dal contribuente dalle quali emerga che i prelevamenti ed i versamenti afferiscano, almeno in parte, *“a compravendite di titoli (CCT), ripetute nel tempo, originate da investimenti compiuti in anni antecedenti a quelli oggetto di accertamento”* (Cass., Sez. V, 20 luglio 2012, n. 12624).

Si considerino, ulteriormente, ipotesi di accredito sui rapporti intestati al contribuente di somme rinvenienti da entità giuridiche le quali gestiscano piattaforme informatiche che convertano moneta avente corso legale in valuta virtuale o criptovalute, talora utilizzate, ad esempio, dagli interessati, per giochi on line. Orbene, particolare attenzione va riposta a tali operazioni di accredito, tenuto anche conto che i passaggi/gli scambi di criptovalute (es. *bitcoin*) tra soggetti non sono censiti, investendo un mercato totalmente non ufficiale: in astratto, infatti, un contribuente potrebbe cedere merce in evasione di imposta ad un terzo, ricevendone il pagamento tramite valuta virtuale, che egli potrà aver cura di convertire in moneta legale solo successivamente, per poi dichiarare ai verificatori - in sede di eventuale, successiva attività ispettiva - che tali somme rinvegnano da vincite da gioco su piattaforme on line.

Particolare attenzione andrà riposta, in via generale, alle operazioni di accredito extraconto (conseguenti, ad esempio, alla monetizzazione di assegni allo sportello), eventualmente anche esaminando la documentazione afferente al c.d. *“bustone di cassa”* giornaliero, cui si è fatto cenno nel precedente Capitolo 5, paragrafo 3.c.

In definitiva, si evidenzia come le risultanze del percorso logico deduttivo operato dai militari operanti devono sempre trovare compiuta e motivata espressione, nei processi verbali di verifica/di operazioni compiute, nel processo verbale di constatazione e, se del caso, nel piano verifica.

(2) L'esame dei prelevamenti.

Come anticipato *sub* 2.a., ai fini delle imposte dirette, è venuta meno la presunzione di imputazione dei prelevamenti o degli importi riscossi ai compensi conseguiti nell'attività propria del lavoratore autonomo o del professionista. La giurisprudenza di legittimità, già a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 228/2014, aveva avuto modo di sottolineare tale profilo (Cass., Sez. V, 9 agosto 2016, n. 16697), dichiarando, successivamente, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 53 della Carta, dell'art. 32, comma 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/1973, con riferimento alla parte già emendata dalla Consulta (Cass., Sez. V, 25 febbraio 2015, n. 3777).

Quanto al reddito d'impresa, sono state introdotte, nel medesimo comparto impositivo, soglie al di sotto delle quali la presunzione di imponibilità è inoperativa, talché rilevano le sole operazioni di prelevamento di importo superiore ai 1.000 euro giornalieri e 5.000 euro mensili, delle quali il contribuente è chiamato ad indicare il beneficiario al fine di soddisfare l'onere della prova a suo carico, laddove di tali somme non abbia tenuto conto nella determinazione del reddito soggetto ad imposta.

Per quanto concerne l'indicazione del beneficiario, è da ritenere sufficiente una semplice dichiarazione verbale del contribuente, anche non corroborata da elementi documentali. Ciò, ferma restando la necessità di riscontro da parte dei verificatori, che,

peraltro, ben possono risalire autonomamente (fatte salve le ipotesi che si tratti di prelevamenti in contanti o di bonifici su conti di accredito accesi all'estero presso banche straniere) al destinatario delle somme – anche richiedendo ulteriori elementi agli operatori finanziari - e valutarne, conseguentemente, l'eventuale irrilevanza ai fini reddituali.

Nell'ipotesi in cui, viceversa, il contribuente non adduca giustificazioni, la giurisprudenza di legittimità nega la necessità di uno sforzo ricostruttivo da parte dell'Amministrazione finanziaria, proprio in ragione del particolare modello presuntivo in argomento (Cass., Sez. V, 22 ottobre 2010, n. 21695).

Le novità introdotte riferite ai titolari di reddito d'impresa rispondono ad un'esigenza di semplificazione fiscale e sono funzionali a ricondurre entro i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità il contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria in fase di indagini finanziarie: nel caso di prelevamenti in contanti di importo non elevato e destinati a spese di tipo personale, infatti, poteva risultare tutt'altro che semplice, per il contribuente i cui conti correnti fossero stati esaminati, fornire, spesso a distanza di anni, prove documentali.

L'Agenzia delle Entrate, con riguardo al previgente ordito normativo, aveva già sensibilizzato gli Uffici, con la richiamata circolare n. 32/E, ad "astenersi da una valutazione degli elementi acquisiti (...) tale da trascurare le eventuali dimostrazioni, anche di natura presuntiva, che trattasi di spese non aventi rilevanza fiscale sia per la loro esiguità, sia per la loro occasionalità e, comunque, per la loro coerenza con il tenore di vita rapportabile al volume di affari dichiarato".

Con la neo introdotta norma vengono, dunque, fissati criteri legali per individuare la linea di demarcazione tra ambito personale/familiare e lavorativo.

La previsione fissa ora un doppio limite quantitativo, che si ritiene, come anticipato, vada letto in via "congiunta", assumendo l'irrilevanza fiscale di tutti i prelievi sino a concorrenza della somma mensile di 5.000 euro, a patto che i prelevamenti e gli importi riscossi non superino il limite giornaliero di 1.000 euro.

In altri termini, l'utilizzo della congiunzione copulativa "e" fra le due soglie fa ritenere che tra le medesime esista un rapporto di progressività, nel senso che il limite mensile di euro 5.000 esprima un tetto massimo per i prelevamenti giornalieri per importi inferiori a 1.000 euro: la seconda franchigia non costituisce, dunque, un "bonus" sui prelevamenti da riconoscersi in ogni caso bensì una limitazione a tutela dell'interesse fiscale.

Detta interpretazione, suffragata anche dalla scelta lessicale dell'avverbio "*comunque*" per rafforzare il nesso di correlazione tra la soglia giornaliera e quella mensile, sembra meglio contemperare le opposte esigenze di semplificazione e mantenimento di un adeguato presidio fiscale.

Conseguentemente, il contribuente continua ad essere gravato dall'onere previsto dal regime presuntivo di imponibilità per i prelevamenti:

- eccedenti la soglia giornaliera di euro 1.000, seppur inferiori a quella di euro 5.000 mensili;
- di importo inferiore a euro 1.000, che nel complesso superino la soglia mensile di 5.000 euro.

Sebbene la norma non lo preveda espressamente, si ritiene, per le considerazioni di ordine logico – deduttivo sopra espresse, che la doppia franchigia normativamente fissata abbia riguardo ai prelevamenti non risultanti dalla contabilità e, più in generale, non afferenti l'attività d'impresa, effettuati sia in contanti che con modalità tracciate (bonifici, pagamenti tramite pos, carte di credito, ecc.), che il contribuente riconduca, in sede di contraddittorio, a spese di carattere personale o familiare.

Non va escluso, chiaramente, che possano essere riconducibili a spese di natura personale anche prelievi di importo superiore alle citate soglie ma, in questo caso, deve essere il contribuente a fornirne la prova, anche in via presuntiva, che potrà essere valutata secondo i criteri sopra descritti.

Come indicato al precedente paragrafo 2.a, le modifiche introdotte dal D.L. n. 193/2016 hanno carattere retroattivo e, dunque, generano effetti pure in relazione alle attività ispettive aventi ad oggetto annualità antecedenti all'entrata in vigore della norma.

Laddove il contribuente, in sede di contraddittorio sui prelevamenti, risulti evasivo o reticente, non vi sono dubbi circa l'operatività della presunzione. Al riguardo, l'Agenzia delle Entrate, con la menzionata circolare n. 32/E, ha evidenziato che "i prelevamenti per i quali non si può (illegalmente, come ad esempio, per l'eventuale pagamento di tangenti) o non si vuole (per mero spirito evasivo, come per il pagamento di retribuzioni «fuori busta» o di acquisti in nero) fornire l'indicazione (del beneficiario) sono da considerare costi in nero che hanno ragionevolmente generato compensi non contabilizzati".

Per quanto concerne il comparto IVA, si evidenzia che l'art. 51, comma 2, n. 2, del D.P.R. n. 633/1972 non è stato interessato da alcuna modifica legislativa, talché continuerà ad utilizzarsi il previgente modulo presuntivo che, come noto, rimette al contribuente la "dimostrazione" di aver tenuto conto di tali transazioni nelle scritture contabili e in dichiarazione ovvero della loro estraneità dal campo delle operazioni imponibili, senza che sussista la necessità di indicare il destinatario delle somme prelevate o degli importi riscossi.

La dualità dei regimi propri dei comparti impositivi in argomento è stata, a suo tempo, richiamata anche dall'Agenzia delle Entrate, che, con la menzionata circolare n. 32/E, ha sottolineato che, "poiché le presunzioni legali [...] possono venire contraddette anche da giustificazioni di carattere tecnico, legate al particolare operare del tributo... soprattutto in funzione prospettica dell'accertamento unificato, il contraddittorio deve essere condotto tenendo conto della specificità della singola imposta, in quanto - in linea di massima - la giustificazione ai fini IVA di un movimento «bancario» può non essere automaticamente valida o significativa anche ai fini reddituali".

Ulteriormente, è differente la *ratio* delle disposizioni in esame, posto che solo la norma in tema di accertamento delle imposte dirette prevede un modello basato, per quanto attiene ai prelevamenti e agli importi riscossi, su una "doppia" presunzione legale, mentre, ai fini IVA, dalla mancata giustificazione del contribuente - titolare di reddito d'impresa o lavoratore autonomo - discendono unicamente effetti in punto di sanzionabilità per omessa regolarizzazione di acquisti senza fattura, ai sensi dell'art. 6, comma 8, del D.Lgs. n. 471/1997.

Cionondimeno, possono sussistere ragioni che, in ottica sistematica, inducano a ritenere che la logica che ha portato ad espungere dal regime presuntivo, ai fini delle imposte dirette, limitatamente alle operazioni di segno negativo, i lavoratori autonomi possa esplicare effetti (indiretti) anche ai fini IVA, suggerendo una ancor più ponderata valutazione – in termini non acritici e meccanicistici – delle argomentazioni addotte, in contraddittorio, da tali contribuenti.

In tale ottica, la valutazione dei prelevamenti, pure nei confronti dei lavoratori autonomi, per importi esigui, occasionali e, comunque, congrui con il tenore di vita dei contribuenti rapportabile al relativo, dichiarato volume dei compensi, deve essere effettuata, ai fini IVA, con particolare cautela.

Di contro, i prelievi significativi e incoerenti con le spese personali dell'interessato, che questi non dovesse "giustificare", devono certamente essere presi in considerazione anche con riguardo ai lavoratori autonomi, tenendo pure conto, per questi, della marginalità o meno dell'apparato organizzativo e del tipo di attività professionale in

concreto svolta. I militari operanti devono aver cura, peraltro, di comunicare all'Ufficio finanziario eventuali, ulteriori elementi acquisiti nel corso dell'attività istruttoria, idonei a meglio delineare l'effettivo utilizzo delle somme prelevate.

Le indagini finanziarie sono utili, altresì, a restituire un quadro delle complessive disponibilità del contribuente in relazione al proprio tenore di vita.

A fattor comune, si ritiene, dunque, possa essere utile (ancorché non obbligatorio) che, nell'ambito dei processi verbali di constatazione redatti a carico di contribuenti (specie se lavoratori autonomi) nei cui confronti sia stato attivato tale potere, siano elaborati, a cura dei verificatori, prospetti dai quali emerga, con riguardo anche alla posizione complessiva dei relativi nuclei familiari (nel caso di indagini finanziarie estese a terzi, ex art. 37, comma 3, del D.P.R. n. 600/73), la dinamica complessiva, per mese ed anno, dei prelevamenti, sia in contanti che mediante strumenti tracciati. L'insufficienza dei prelievi, anche in contanti (specie, ad esempio, a ridosso delle festività natalizie, delle vacanze estive, ecc.) può consentire, infatti, di rilevare elementi espressivi di disponibilità extraconto, che possono essere valorizzati in base al tipo di accertamento svolto. A tale scopo, è opportuno sia, al pari, riportato, nei medesimi processi verbali di constatazione, ogni elemento, desunto dall'attività istruttoria (ad esempio, acquisito nel corso di accessi domiciliari), sintomatico di capacità di spesa (viaggi effettuati, acquisti effettuati in contanti, ecc.), per poi comparare detti elementi con la dinamica complessiva dei prelievi come sopra ricostruiti. Per l'elaborazione dei citati prospetti, può essere fatto ricorso al *fac-simile* costituente **Allegato 41** del documento "Modulistica e documentazione di supporto".

Per quanto concerne entrambi i comparti impositivi, infine, si segnala l'esigenza di prestare particolare attenzione, in relazione alle considerazioni già espresse *sub* (1), agli addebiti:

- conseguenti ad operazioni extraconto;
- ricondotti, anche all'esito delle dichiarazioni rese dal contribuente, all'acquisto di valuta virtuale presso piattaforme informatiche.

(3) I rapporti cointestati o con delega ad operare.

Nel caso di conti o rapporti cointestati o sui quali il contribuente abbia delega ad operare, può essere interpellato, oltre al soggetto sottoposto a controllo, anche il contitolare del rapporto (o l'intestatario dello stesso in caso di delega ad operare), secondo le modalità previste in caso di conti formalmente riferibili soltanto a terzi.

La giurisprudenza di legittimità ha affermato che l'effetto presuntivo configurato dalle norme in rassegna e, conseguentemente, l'obbligo del contribuente di fornire la prova liberatoria in maniera puntuale e specifica, vale per tutti i rapporti finanziari intrattenuti dal contribuente, ancorché cointestati con terzi, soprattutto ove si tratti di congiunti, dal momento che il vincolo familiare è da ritenersi sufficiente per suffragare l'attribuzione delle operazioni rilevate dalla documentazione all'attività del soggetto sottoposto ad attività ispettiva. Ciò a meno che il contribuente non fornisca *"la prova documentale che le movimentazioni contestate dall'Ufficio devono riferirsi esclusivamente all'altro cointestatario del conto corrente"* (Cass., Sez. VI, 15 settembre 2015, n. 18125).

E' stata, ad esempio, ritenuta non sufficiente a superare il richiamato effetto presuntivo l'affermazione, formulata in via generica e non supportata da precisi riferimenti probatori, secondo cui nel conto corrente cointestato al contribuente e alla sua consorte erano affluiti esclusivamente i proventi dell'attività, non imponibili, da quest'ultima esercitata.

Al pari, l'effetto presuntivo e la conseguente necessità di fornire adeguata prova contraria sono stati riconosciuti anche nel caso di rapporti finanziari intestati a terzi su cui il contribuente sottoposto ad attività ispettiva avesse delega ad operare rilasciata

dall'intestatario, soprattutto ove questo fosse un familiare e non si fosse dimostrato che il potere di disposizione del rapporto finanziario fosse stato conferito per circostanze specifiche e giustificabili (Cass., Sez. V, 19 novembre 2007, n. 23861 e Cass., Sez. V, 30 marzo 2007, n. 7957).

Va da sé che ove, ad esempio, il contribuente sottoposto a controllo sia un professionista che abbia – *a latere* dell'ordinaria attività di lavoro autonomo svolta - delega ad operare, tra l'altro, quale amministratore del proprio condominio, sul conto corrente a quest'ultimo intestato, potrà essere valutata la possibilità di esentare il contribuente dal fornire giustificazioni sulle movimentazioni anche di tale conto, a meno che, naturalmente, i verificatori non dispongano di elementi atti a ritenere che su tale rapporto confluiscono proventi riconducibili al soggetto sottoposto a controllo.

Quanto alla tipologia della prova che il contribuente è chiamato a fornire in ordine alle movimentazioni dei conti o rapporti cointestati o sui quali abbia delega ad operare, si rinvia a quanto menzionato *sub* (1) e (2), ribadendo che essa può essere resa anche su basi presuntive che, tuttavia, devono essere sottoposte a vaglio critico e rigoroso da parte dei verificatori.

Laddove il quadro fattuale d'insieme portasse a ritenere che le movimentazioni finanziarie sui conti cointestati fossero riconducibili *in toto* al cointestatario del rapporto, diverso dal contribuente sottoposto a controllo/verifica, nulla vieterebbe, inoltre, sussistendone i presupposti anche in termini di redditività, di avviare distinta attività ispettiva in capo a tale soggetto.

(4) I rapporti ed operazioni intestati a terzi.

Nel caso di rapporti finanziari intestati a terzi e di cui il contribuente sottoposto a controllo non sia cointestatario o non abbia delega ad operare, l'onere della prova si declina in maniera differente.

In via generale, compete all'Amministrazione finanziaria soddisfare tale onere, anche mediante presunzioni, con uno standard probatorio tanto maggiore quanto più tenue sarà il rapporto familiare/di colleganza tra il contribuente (persona fisica/giuridica) ed il terzo.

Più in particolare, la Suprema Corte è giunta a ritenere che il rapporto di coniugio possa essere sufficiente a integrare l'ipotesi di fittizia intestazione, così da far ricadere, essenzialmente, l'onere della prova sul contribuente (Cass., Sez. V, 20 gennaio 2016, n. 927 e Cass., Sez. V, 6 ottobre 2011, n. 20449), talché sono da considerare *"legittime le indagini bancarie estese ai congiunti del contribuente persona fisica ... in quanto ... il rapporto familiare (è) sufficiente a giustificare, salva prova contraria, la riferibilità al contribuente accertato delle operazioni riscontrate su conti correnti bancari degli indicati soggetti"* (Cass., Sez. V, 21 maggio 2014, n. 11183).

Tale principio è valorizzato anche con riferimento alle movimentazioni sui conti personali dei soci di società di persone a ristretta base familiare, tenuto conto della relazione di parentela esistente e della ritenuta sostanziale identità del soggetto interponente e di quello interposto (Cass., 5 giugno 2013, n. 14137), idonea a far presumere, salva facoltà di provare la diversa origine delle entrate, la sovrapposizione degli interessi personali e societari nonché ad identificare gli interessi economici perseguiti dalla società con quelli stessi dei soci (Cass., Sez. VI, 13 maggio 2014, n. 10386).

Come accennato, quanto più labile (o assente) diviene il legame familiare o il rapporto societario, tanto più sarà necessario, per i verificatori, fornire elementi probatori a supporto dell'ipotesi di intestazione fittizia, secondo i parametri esemplificativi riportati nel precedente Capitolo 5, paragrafo 4.c.

Coerentemente a tale assunto, la giurisprudenza ha evidenziato che, nel caso di:

- un soggetto, che sia amministratore e socio unico di una società a responsabilità limitata, il rapporto di sostanziale immedesimazione tra persona fisica e giuridica potrà rivelarsi sufficiente ad ipotizzare, salva la prova contraria, la riconducibilità all'ente delle somme transitate sui conti della persona fisica;
- società di capitali le cui quote facciano capo a più soggetti, dovrà essere l'Amministrazione finanziaria a fornire la prova, anche tramite presunzioni, della natura fittizia dell'intestazione o, comunque, della sostanziale riferibilità all'ente dei conti personali di soci, amministratori o procuratori generale, o di alcuni singoli dati, *“senza necessità di provare, altresì, che tutte le movimentazioni di tali rapporti rispecchino operazioni aziendali, atteso che ... incombe sulla società contribuente dimostrarne l'estraneità alla propria attività di impresa”* (Cass., Sez. V, 22 aprile 2016, n. 8112).

Laddove sia stata dimostrata, anche in via presuntiva, alla luce di quanto dianzi delineato, la fittizia interposizione soggettiva, sarà sempre onere del contribuente provare l'estraneità delle operazioni all'attività economica svolta (Cass., Sez. V, 23 luglio 2010, n. 17390).

Al termine dell'analisi delle operazioni finanziarie acquisite – avendo potuto esaminare l'effettiva dinamica delle transazioni sui conti e rapporti intestati al terzo e avendo acquisito, in contraddittorio, le giustificazioni fornite dalla parte e dal terzo – i militari operanti possono disporre di un quadro di contesto completo, che può consentire loro di trarre le pertinenti conclusioni in seno all'attività ispettiva, le quali vanno adeguatamente motivate anche nel processo verbale di constatazione da redigere al termine delle attività stesse.

Quanto alle concrete modalità del contraddittorio sui conti o rapporti formalmente intestati a terzi, va evidenziata la necessità di procedere alla notifica delle relative risultanze al contribuente, affinché possa fornire gli elementi di giustificazione ed i chiarimenti in grado di superare l'operatività delle presunzioni legali.

Tale procedura è conforme alle disposizioni dettate dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 32/E del 2006, la quale prevede che “allo specifico fine dell'utilizzo delle speciali presunzioni legali delineate dai citati numeri 2 si ricorda che la vigente prassi non prevede l'obbligo di interpellare preventivamente il soggetto che abbia la titolarità formale dei «conti» oggetto di indagine, essendo prevista soltanto la possibilità di interpellare preventivo nei confronti del contribuente sottoposto a controllo”.

I verificatori possono interpellare il soggetto “interposto”:

- richiedendogli, mediante l'invio di appositi questionari, la comunicazione di dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento nei confronti del contribuente verificato;
- invitandolo ad esibire o trasmettere, anche in copia fotostatica, atti o documenti fiscalmente rilevanti, concernenti specifici rapporti intrattenuti con il contribuente, fornendo, al riguardo, i chiarimenti in ordine alle operazioni finanziarie transitate sui propri conti o rapporti.

La citata circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 32/E prevede, in merito, che “ove il particolare tipo di accertamento richieda il coinvolgimento del soggetto interposto, nulla impedisce al predetto ufficio di rivolgersi anche a quest'ultimo mediante apposita procedura autorizzatoria, e, al limite, ai sensi dei numeri 4 e 8-*bis* dell'art. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973”.

A margine, va evidenziato, in questa sede, che il trattamento, per finalità istituzionali e con le previste modalità, dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria – i cui appartenenti, peraltro, sono tenuti all'obbligo del segreto d'ufficio - non può mai

configurare, evidentemente, violazioni alla normativa in tema di *privacy*, anche in assenza di consenso da parte dei rispettivi titolari.

d. Il riconoscimento dei costi.

Il tema del riconoscimento dei costi all'esito di una ricostruzione reddituale operata mediante il ricorso allo strumento presuntivo delle indagini finanziarie ha trovato ampia sedimentazione in sede giudiziaria.

Già la Corte Costituzionale, seppur in via incidentale ed in termini generici, con la richiamata sentenza 8 giugno 2005, n. 225, aveva avuto modo di sottolineare che *“non è manifestamente arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati dall'imprenditore siano stati destinati all'esercizio dell'attività di impresa e siano, quindi, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile”*.

L'Agenzia delle Entrate, con la menzionata circolare n. 32/E, in proposito, ha evidenziato che:

- i ricavi e i compensi non dichiarati, desunti dalle indagini finanziarie, “assumono, a seconda della metodologia e tipologia di accertamento prescelta, distinta valenza nell'ambito della determinazione della pretesa tributaria, anche in funzione dell'ammissibilità e delle modalità del riconoscimento dei componenti negativi”;
- se si deve procedere con accertamento analitico o con quello analitico – induttivo, “nessun margine si offre all'ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita dal contribuente prova certa”. Purtuttavia, in tali tipologie di accertamento, ove il contribuente, a fronte di un prelevamento, indichi un beneficiario di cui non abbia rilevato nei registri contabili le relative operazioni di acquisto, ma di cui fornisca in seguito, anche in via extracontabile, documentazione probante, potrà essere riconosciuto il costo in coerenza con i criteri che ispirano la ricostruzione analitico – induttiva. Ai fini di detto riconoscimento fiscale, è, comunque, sempre necessario fornire la prova dell'impiego della spesa nell'attività produttiva di reddito. Al riguardo, i verificatori dell'Amministrazione finanziaria civile sono stati sensibilizzati ad “un ulteriore sforzo ricostruttivo e motivato [...] che, lungi dall'automatico trasferimento delle risultanze patrimoniali emerse in sede di indagini in capo al contribuente destinatario del controllo, qualifichi le stesse in senso economico e quindi reddituale secondo la metodologia e tipologia di accertamento in concreto adottata per l'esercizio della pretesa tributaria”;
- nei casi in cui si proceda ad accertamento induttivo “puro” ovvero ad accertamento d'ufficio per omessa dichiarazione o dichiarazione nulla, coerentemente con i canoni generali, si rende necessaria una ricostruzione che tenga conto, “soprattutto in assenza di documentazione certa, di un'incidenza percentuale di costi presunti a fronte di maggiori ricavi accertati”.

Tale linea interpretativa trova conforto, come anticipato, in plurime pronunce giurisprudenziali, con cui, tra l'altro, la Suprema Corte ha sostenuto che:

- *“il peculiare onere probatorio cui è chiamato a rispondere il contribuente esclude che si debba procedere alla deduzione presuntiva di oneri e costi deducibili, essendo posto a suo carico l'onere di indicare e provare eventuali specifici costi deducibili, e questo anche perché una considerazione di esperienza porta a credere - all'atto di ribadire il concetto che la prova che deve essere offerta dal contribuente è una prova piena e non un'altra presunzione ovvero un'affermazione di carattere generale - che si occultino i ricavi ma non i costi, sicché non sempre a ricavi occulti corrispondono costi occulti, mentre a ricavi occulti possono accompagnarsi costi dichiarati in misura maggiore del reale”* (Cass., Sez. V, 29 ottobre 2014, n. 22920. Analogamente, circa la sussistenza dell'onere della prova in capo al contribuente ai fini del riconoscimento di costi deducibili - ove certi, inerenti e direttamente imputabili ad attività produttive di ricavi - in ipotesi di

accertamento analitico induttivo, cfr. Cass., Sez. V, 20 luglio 2012, n. 12624 e Cass., Sez. V, 21 marzo 2011, n. 6425);

- *“l’Amministrazione finanziaria deve procedere alla ricostruzione della situazione reddituale complessiva del contribuente tenendo conto anche delle componenti negative del reddito, a condizione però che esse siano state dimostrate dal contribuente, o che risultino in altro modo dagli accertamenti compiuti, dovendosi comunque escludere l’automatica inclusione fra le componenti negative delle operazioni di prelievo effettuate dal contribuente dai conti correnti a lui riconducibili”* (Cass., Sez. V, 28 novembre 2014, n. 25317);
- non è possibile fare appello, *“in assenza di qualsivoglia argomentazione, ad un generico principio di equità, criterio del tutto irrituale ed estraneo alla materia in esame”* (Cass., Sez. V, 5 dicembre 2007, n. 25365), di talché, *“va cassata la sentenza impugnata che, operando una riduzione «in via equitativa» dell’imponibile accertato in base alle movimentazioni bancarie non giustificate dal contribuente, aveva introdotto un elemento di determinazione non fondato su specifica prova contraria”* (Cass., Sez. V, 30 dicembre 2015, n. 26111);
- *“il giudice (n.d.r. sempre in tema di accertamento analitico – induttivo) non può operare una detrazione forfettaria di quanto corrisposto per fornitori, spese familiari e stipendi dei collaboratori, in quanto, procedendo ad una riduzione dell’imponibile accertato presuntivamente, si finirebbe per contrapporre all’indicata presunzione un’altra presunzione e non un fatto specifico provato dal contribuente”* (Cass., Sez. V, ord., 24 novembre 2010, n. 23873);
- solo in caso di accertamento induttivo, *“l’Ufficio finanziario ha l’obbligo di determinare sempre induttivamente i costi”* (Cass., Sez. V, 11 marzo 2015, n. 4870), anche per evitare che il risultato cui si pervenga, nelle ipotesi in cui si proceda per tale tipologia di accertamento, sia *“considerato irrealistico sul piano economico”* (Cass., Sez. V, 2 marzo 2012, n. 3263).

Conseguentemente, nell’esame delle risultanze delle indagini finanziarie in un quadro di approccio ricostruttivo della base imponibile di tipo:

- analitico o analitico – induttivo, ex art. 39, comma 1, del D.P.R. n. 600/1973, nei confronti di esercenti attività di impresa, tutti i prelevamenti non contabilizzati di importo superiore ai limiti quantitativi previsti e che non risultino fiscalmente irrilevanti, sono considerati ricavi, a meno che il contribuente non ne indichi il beneficiario, senza che possano considerarsi deducibili eventuali costi che il contribuente affermi di aver sostenuto, ma che non risultino provati da riferimenti documentali connotati dai requisiti della certezza e precisione, in ossequio alle regole generali che presiedono alla determinazione del reddito d’impresa. In particolare, i militari operanti devono segnalare all’Ufficio finanziario, nel processo verbale di constatazione, solo i costi, le spese e gli altri oneri risultanti da elementi certi, attestanti acquisti di beni e servizi inerenti all’attività esercitata dal contribuente e chiaramente ed inequivocabilmente, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, a questa riferiti; al pari, secondo i principi ordinari che presiedono alla determinazione del reddito, va attribuito rilievo, nel caso di documentazione extracontabile, solo a quella dotata di un adeguato grado di attendibilità, oltre che formata precedentemente all’avvio delle attività ispettive;
- puramente induttivo, ex art. 39, comma 2, del D.P.R. n. 600/1973, tanto nei confronti di esercenti attività d’impresa, quanto nei riguardi di lavoratori autonomi, i verificatori – fermo restando quanto indicato al precedente alinea – devono aver cura, ulteriormente, di segnalare al competente Ufficio finanziario tutti gli elementi eventualmente acquisiti, di natura documentale o di altro genere, che possano essere di ausilio per il riconoscimento, pure in misura percentuale, dei costi, nell’ambito della specifica procedura di accertamento, di competenza del citato Ufficio.

4. L'utilizzazione dei dati finanziari.

a. L'utilizzazione soggettiva delle indagini finanziarie.

Le risultanze delle indagini finanziarie, acquisite secondo la specifica procedura in precedenza descritta, possono essere utilizzate pure nei confronti di persona, fisica o giuridica, diversa da quella nei cui riguardi la procedura sia stata posta in essere.

Si è già detto che le movimentazioni sui conti di un terzo, acquisiti con le modalità previste dai DD.P.R. in tema di accertamento dei redditi ed IVA, possano essere, in realtà, riferibili al contribuente, da considerare titolare di fatto del rapporto: in tal caso, viene in rilievo un'ipotesi di fittizia intestazione, fattispecie per la quale si rinvia al precedente paragrafo 3.c.(4).

Potrà, tuttavia, ulteriormente verificarsi, a titolo esemplificativo, che:

- siano stati acquisiti rapporti finanziari cointestati al contribuente e ad un terzo (ad esempio, il coniuge) ovvero intestati esclusivamente ad un terzo, ma sui quali il contribuente abbia delega ad operare, in ordine ai quali non emergano ipotesi di fittizia interposizione;
- dai conti del contribuente emergano movimentazioni finanziarie che abbiano soggetti terzi quali controparti (ad esempio, destinatari o mittenti di bonifici, emittenti assegni);
- emergano dai rapporti acquisiti in capo al contribuente verificato o controllato garanzie prestate da terzi o rese a favore di questi ultimi.

Nelle ipotesi testé delineate, sarà sempre possibile utilizzare i dati finanziari nei confronti del soggetto diverso dal contribuente formale destinatario delle indagini finanziarie.

Del resto, se ne fosse preclusa l'utilizzabilità, nelle operazioni fiscalmente rilevanti, si verrebbe a creare il rischio di "asimmetrie" fra quanto constatato nei confronti del contribuente sottoposto a controllo e la sua controparte.

Si pensi, ad esempio, al caso dell'omessa fatturazione: qualora dall'esame dei rapporti si rilevassero ipotesi di acquisti senza fattura, la responsabilità dell'acquirente oggetto dell'indagine bancaria non potrebbe ragionevolmente essere disgiunta da quella del cedente, nei confronti del quale dovrà essere contestata l'omessa contabilizzazione di ricavi, l'omessa fatturazione di operazioni rilevanti ai fini IVA (quando ne sussiste l'obbligo) e la presentazione delle rispettive dichiarazioni in maniera infedele.

L'utilizzo del modello presuntivo è, tuttavia, limitato al solo contribuente nei confronti del quale l'Amministrazione finanziaria abbia attivato la formale procedura di acquisizione prevista dai decreti in materia di accertamento delle imposte dirette ed IVA nonché al soggetto la cui documentazione finanziaria sia stata acquisita in sede penale o attraverso l'esercizio dei poteri previsti dal testo unico sulle accise: i dati finanziari del contribuente assumono, cioè, ai fini della ricostruzione della posizione reddituale dei terzi, un valore meramente informativo, potendo essere considerati alla stregua di "dati e notizie comunque raccolti o venuti a conoscenza dell'ufficio", a mente degli artt. 37, 38, 39, 40 e 41 del D.P.R. n. 600/1973 e 54 e 55 del D.P.R. n. 633/1972.

In altri termini, i dati finanziari in questione possono essere valorizzati nei confronti del soggetto differente da quello nei cui confronti siano stati acquisiti al pari di qualsiasi altro elemento probatorio ottenuto nei suoi riguardi e, quindi, come prova diretta di evasione o di una determinata irregolarità, ovvero, più verosimilmente, come presunzione, che, a seconda dei casi, potrà essere grave, precisa e concordante ovvero semplicissima.

Ne consegue, dunque, che, ai fini dell'eventuale contestabilità della rilevanza fiscale di una transazione finanziaria di cui si abbia traccia nei rapporti del contribuente ispezionato e coinvolgente un terzo (connessa, ad esempio, alla vendita di un bene in evasione di imposta), all'esito del contraddittorio con il contribuente stesso (il quale, in ipotesi, potrà anche non aderire all'invito a fornire le richieste giustificazioni), i militari operanti devono

sempre, ai fini dell'accertamento in capo al terzo, avviare ulteriore contraddittorio con quest'ultimo e motivare l'eventuale constatazione producendo le relative fonti di prova, secondo le regole proprie della tipologia di accertamento esperito.

Allo stesso modo, pure nel caso in cui vengano acquisiti, in forza di apposita autorizzazione, rapporti finanziari cointestati al contribuente e ad un terzo (o sui quali questi abbia delega ad operare) ovvero intestati formalmente al solo soggetto terzo, a mente dell'art. 37, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973, i dati finanziari ben potranno essere utilizzabili nei confronti del terzo, ma senza applicazione del regime presuntivo che legittima l'inversione dell'onere della prova.

A margine, può essere utile ribadire che, qualora si individuino, nel corso dell'indagine finanziaria, conti riferibili ad un terzo, non coinvolto nell'indagine medesima, non è consentito richiedere alla banca o all'operatore finanziario dati, notizie e documenti relativi al soggetto stesso, sulla base dell'originario provvedimento, essendo necessario, in tal caso, attivare ritualmente il prescritto procedimento, inoltrando all'Autorità competente formale richiesta di autorizzazione.

b. I settori impositivi di utilizzabilità dei dati acquisiti.

Sebbene la disciplina di acquisizione della documentazione finanziaria sia contemplata dalle norme afferenti i comparti di cui ai DD.P.R. n. 600/1973 e n. 633/1972, non sussistono dubbi circa il fatto che i dati e le informazioni in tal modo rilevate possano essere utilizzate anche per l'accertamento di altri tributi.

Purtuttavia, il regime presuntivo di imponibilità vale solo con riguardo alle imposte dirette ed IVA, talché, in altri ambiti, non trova applicazione l'inversione dell'onere della prova.

Ciò fermo restando che, in ogni caso, i rilievi operati ai fini delle imposte dirette hanno diretti riflessi ai fini IRAP.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui dalle indagini finanziarie emergano elementi probatori dai quali derivino violazioni in punto di fiscalità locale o in tema di imposte sulle successioni, donazioni o registro, ipotecarie e catastali.

Proprio con riguardo a queste ultime imposte, le indagini finanziarie potrebbero essere attivate anche ai sensi dell'art. 53-*bis* del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, il quale prevede che "le attribuzioni ed i poteri di cui agli articoli 31 e seguenti del D.P.R. n. 600/1973, e successive modificazioni, possono essere esercitati anche ai fini dell'imposta di registro, nonché delle imposte ipotecarie e catastale previste dal Testo Unico di cui al D.Lgs. n. 347/1990". Si è dell'avviso, comunque, che, pure in questa ipotesi, non trovi applicazione alcun meccanismo presuntivo impositivo, il quale, viceversa, è utilizzabile, avendo riguardo ai medesimi dati finanziari in tal modo acquisiti, laddove gli stessi vengano considerati ai fini dell'accertamento sui redditi ed IVA.

Con riferimento all'imposta di registro, caratteristica di tale tributo è rappresentata dalla solidarietà paritaria tra tutti i condebitori, sia acquirenti che venditori; tale solidarietà è stata tradotta dalla Suprema Corte (Cass., SS.UU., 18 gennaio 2007, n. 1052) in una fattispecie di litisconsorzio necessario. Ne consegue che, laddove le indagini finanziarie abbiano ad oggetto i rapporti di uno soltanto dei coobbligati - ai quali, al termine delle attività ispettive, il processo verbale di constatazione andrà comunque indistintamente notificato - potrebbe essere opportuno, nell'ottica di assicurare le più ampie forme di tutela, che il contraddittorio sia posto in essere non unicamente nei confronti di quest'ultimo ma di tutti i terzi coobbligati, dandone espressa menzione nel relativo processo verbale.

Proprio in ordine al rilievo delle indagini finanziarie ai fini dell'accertamento delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, l'Agenzia delle Entrate, con circolare 6 febbraio 2007, n. 6/E, par. 2.4., ha evidenziato che "monitorando le movimentazioni in conto ed extraconto delle parti contraenti in prossimità della data di stipula dell'atto di compravendita e raffrontandole con gli elementi riportati nelle dichiarazioni sostitutive (di cui art. 35, comma

22, D.L. 4 luglio 2006 , n. 223, sostituito dall'art. 1, comma 48, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), è possibile acquisire validi elementi di prova circa il corrispettivo effettivamente pagato, legittimando il potere di rettifica della base imponibile dichiarata dai contribuenti e l'applicazione delle sanzioni amministrative”.

5. Le indagini finanziarie eseguite in ambito extra-tributario.

a. Introduzione.

E' possibile acquisire dati finanziari attraverso le procedure disciplinate dai richiamati DD.P.R. n. 600/73 e n. 633/1972, nonché a mente delle vigenti disposizioni in tema di monitoraggio fiscale.

A quest'ultimo riguardo, infatti, si rammenta che gli intermediari finanziari sono tenuti a segnalare le operazioni già rilevate ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b), del D.Lgs. 231/2007, sempre che esse siano riferibili a persone fisiche, società semplici, associazioni equiparate ai sensi dell'art. 5 del T.U.I.R. e ad enti non commerciali (soggetti, questi, tutti destinatari degli obblighi di monitoraggio).

In particolare, l'art. 1 del D.L. n. 167/1990 – modificato dalla L. 6 agosto 2013, n. 97 – impone ai predetti operatori finanziari di rilevare e segnalare le movimentazioni da e verso l'estero di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che si tratti di una transazione unica o di più transazioni che appaiano tra loro collegate per realizzare un'operazione frazionata.

Peraltro, proprio al fine di garantire la massima efficacia all'azione di controllo per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero, l'art. 9, comma 1, lettera b) della citata legge n. 97/2013 ha sostituito l'art. 2 del D.L. n. 167/1990, prevedendo che il Direttore Centrale dell'Accertamento dell'Agenzia delle Entrate e il Comandante Generale della Guardia di Finanza, o Autorità da questi delegata, possano richiedere agli intermediari indicati nell'art. 1, comma 1, del menzionato D.L. n. 167/1990 di fornire evidenza delle predette operazioni intercorse con l'estero.

Il provvedimento a firma congiunta del Direttore dell'Agenzia delle Entrate e del Comandante Generale del Corpo n. 105953 in data 8 agosto 2014 - cui si rinvia per maggiori dettagli - nel fornire indicazioni di carattere procedurale, ha chiarito che le richieste in esame devono essere effettuate utilizzando esclusivamente la procedura telematica prevista dall'art. 32, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973 e dai relativi provvedimenti di attuazione ed essere autorizzate, quanto alla Guardia di Finanza, dal Comandante dei Reparti Speciali, previo coordinamento con l'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali (UCIFI) dell'Agenzia delle Entrate.

Alla luce di talune problematiche di carattere tecnico, nonché tenuto conto delle modifiche introdotte al panorama normativo posto a base del documento congiunto in esame, per effetto dell'introduzione del D.Lgs. n. 90/2017, di attuazione della c.d. "IV Direttiva Antiriciclaggio", il provvedimento è in fase di revisione e aggiornamento, anche nella prospettiva di consentire ai Reparti di poter sfruttare in pieno le facoltà istruttorie previste dal citato art. 2 del D.L. n. 167/1990.

Esistono, tuttavia, ulteriori, disposizioni normative che, anche in ambiti differenti da quello fiscale, consentono l'acquisizione di dati finanziari, tenuto conto, intuitivamente, del rilievo che essi rivestono ai fini dell'acquisizione di elementi probatori di particolare valenza ai fini istruttori.

A fattor comune, come anticipato nel precedente Capitolo 5, paragrafo 7, si richiamano le disposizioni di cui all'art. 11-*bis* del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 – successivamente modificato dall'art. 3, comma 14, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla L. 26 aprile 2012, n. 44, subordinate all'emanazione di un provvedimento ministeriale che, ad oggi, non è stato ancora formalizzato.

Con circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 374803 datata 17 dicembre 2012, è già stato chiarito che i militari del Corpo potranno utilizzare, dal momento in cui saranno definite le relative modalità attuative, la procedura di trasmissione telematica dei dati – allo stato fruibile solo per le indagini finanziarie ai fini fiscali – nell’ambito di qualsivoglia procedimento civile, penale ed amministrativo rientrante nelle competenze della Guardia di Finanza.

Di seguito, si procederà ad una breve disamina di taluni contesti legislativi nel cui ambito, a vario titolo, è consentita l’acquisizione di documentazione finanziaria, rinviando, per i necessari approfondimenti, alle vigenti circolari emanate in relazione alle relative discipline di settore.

Si evidenzia, sul piano generale, che l’acquisizione di dati e informazioni nell’esercizio di un potere previsto dalla legge rappresenta una condizione necessaria e sufficiente per consentirne l’utilizzo anche nella sfera fiscale.

Ciò muove nella direzione di favorire una ottimale utilizzazione delle risorse di ogni tipo a disposizione della pubblica amministrazione, producendo apprezzabili economie istruttorie che realizzano appieno l’obiettivo del buon andamento degli uffici pubblici predicato dall’art. 97 Cost..

La concreta declinazione di siffatto principio nel contesto che qui viene in rilievo induce a sostenere che, in linea di principio e fatte salve le specifiche restrizioni imposte dalle normative di settore, le indagini finanziarie effettuate negli altri segmenti della missione istituzionale possono consentire l’acquisizione di dati e informazioni direttamente utilizzabili in ambito tributario.

Sul piano dell’efficacia probatoria occorre precisare che le presunzioni legali di imponibilità previste dai DD.P.R. n. 633/1972 e n. 600/1973, cui si è fatto cenno nella Parte IV, Capitolo 6, paragrafo 2. del presente Manuale operativo, trovano applicazione a condizione che la documentazione finanziaria stessa sia stata acquisita:

- ai sensi degli articoli 32, comma 1, n. 7), del D.P.R. n. 600/1973 e 51, comma 2, n. 7), del D.P.R. n. 633/1972;
- in ambito penale e successivamente “trasmessa”, previa autorizzazione da parte del Pubblico Ministero titolare delle indagini.

Ciò risulta dal richiamo agli artt. 63, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972 e 33 del D.P.R. n. 600/1973, recato, rispettivamente, dall’artt. 51, comma 2, n. 3) del D.P.R. n. 633/1972 e dell’art. 32, comma 1, n. 2) del D.P.R. n. 600/1973;

- a mente dell’art. 18, comma 3, lettera b), del D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504;
- ex art. 79, comma 6, del D.Lgs. n. 159/2011 e art. 25, comma 6, della Legge n. 646/1982, in tema di indagini patrimoniali.

Per converso, le risultanze bancarie acquisite nell’esercizio delle altre potestà ispettive possono essere utilizzate nell’istruttoria fiscale quali evidenze di particolare rilievo probatorio nel caso in cui consentano di individuare in modo univoco la presenza di redditi non dichiarati, ovvero come presunzioni semplici o semplicissime.

b. Indagini penali.

L’esperienza operativa rende evidente quanto siano diffuse le indagini finanziarie nell’ambito delle indagini penali, specie nell’ottica dell’individuazione del prezzo o del profitto dei reati.

La cornice normativa di riferimento, come anticipato nel precedente Capitolo 1, paragrafo 4.d, è costituita dagli artt. 248, comma 2, e 255 c.p.p..

Tale potere, esercitabile, in sede di indagini preliminari, dal pubblico ministero, non è limitato all'acquisizione della documentazione detenuta dai soli istituti di credito ma è da intendersi estensibile a tutti gli intermediari finanziari.

In data 3 luglio 2009, è stata stipulata, secondo quanto già indicato nel precedente Capitolo 5, paragrafo 5.d, una convenzione fra il Ministero della Giustizia e l'Agenzia delle Entrate, modificata in data 28 maggio 2012, in base alla quale l'Autorità Giudiziaria può materialmente accedere ai dati contenuti nell'Archivio dei rapporti di cui all'art. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973.

Il pubblico ministero, in ogni caso, può delegare l'accesso all'Archivio in esame agli ufficiali di polizia giudiziaria, con espressa autorizzazione [art. 4, comma 2, lettera a), del D.M.4 agosto 2000, n. 269].

Per quel che concerne, in particolare, l'Anagrafe dei conti "rafforzata", allorché essa sarà materialmente consultabile, l'art. 11, comma 4, del D.L. n. 201/2011- come anticipato al precedente capitolo 5, paragrafo 6 – prevede che sia le informazioni relative all'esistenza e alla natura dei rapporti, comunicate ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973, sia quelle concernenti le movimentazioni contenute nelle comunicazioni integrative possono essere utilizzate, ai sensi dell'art. 7, comma 11, del D.P.R. n. 605/1973 e, dunque, l'accesso può essere consentito anche "ai fini dell'espletamento degli accertamenti finalizzati alla ricerca e acquisizione della prova e delle fonti di prova nel corso di un procedimento penale, sia ai fini delle indagini preliminari e dell'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, sia nelle fasi processuali successive, ovvero degli accertamenti di carattere patrimoniale per le finalità di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge e per l'applicazione delle misure di prevenzione".

La documentazione acquisita a seguito dell'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria è, per espressa previsione normativa, fiscalmente utilizzabile, previo rilascio del prescritto nulla osta da parte del pubblico ministero procedente – che, peraltro, investe solo la valutazione della superabilità o meno del segreto istruttorio nella fase delle indagini – secondo il regime presuntivo previsto dagli artt. 32 del D.P.R. n. 600/1973 e 51 del D.P.R. n. 633/1972.

Sulla base di tale presupposto e tenuto conto della:

- evoluzione normativa e giurisprudenziale relativa agli artt. 33, comma 3, e 63, comma 1, dei DD.P.R. n. 600/1973 e n. 633/1972, tesa a riconoscere la legittimità dell'avviso di accertamento o di rettifica basato su elementi acquisiti in relazione a reati contestati a soggetto diverso dal contribuente destinatario dell'avviso stesso;
- ritenuta, sostanziale coincidenza degli effetti fiscali dei documenti bancari acquisiti penalmente e di quelli ottenuti per via della speciale procedura tributaria,

dovrebbe risultare coerente con il sistema, nel suo complesso, concludere che gli elementi di interesse fiscale acquisiti attraverso le indagini bancarie penali possano essere utilizzati anche nei riguardi di un contribuente diverso dall'indagato/imputato, sebbene senza quel particolare significato di presunzione legale che si produce nei riguardi di quest'ultimo.

Pertanto, nella ricerca di ogni soluzione idonea a salvaguardare la legittimità dell'azione amministrativa, potrà essere valutata l'opportunità, ove non ostino controindicazioni sul piano di una macroscopica antieconomicità dell'attività nel suo complesso, di avviare le indagini finanziarie secondo la specifica procedura prevista dalle norme tributarie nei confronti del soggetto diverso dall'imputato/indagato.

c. Indagini nel settore delle accise e dell'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi.

Ai fini del reperimento ed acquisizione degli elementi utili ad accertare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi e delle relative violazioni, con poteri esercitabili d'iniziativa o su richiesta

dell'Amministrazione finanziaria, gli ufficiali, gli ispettori ed i sovrintendenti del Corpo possono richiedere, a mente dell'art. 18, comma 3, lettera b), del D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo Unico Accise), previa autorizzazione del Comandante Regionale, ad aziende ed istituti di credito o alla Poste Italiane S.p.A., di trasmettere copia di tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti dal cliente, secondo le modalità ed i termini previsti dall'art. 18 della L. 30 dicembre 1991, n. 413.

Il riferimento a quest'ultima norma rende di fatto applicabile al settore impositivo in argomento – come più diffusamente indicato nel Manuale operativo di questo Comando Generale – III Reparto n. 115100 in data 18 aprile 2011 – la disciplina delle indagini finanziarie effettuate ai fini delle imposte sui redditi ed IVA, nella formulazione precedente ai correttivi apportati, in tali materie, dalla L. 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modifiche ed integrazioni.

Il predetto art. 18, comma 3, lettera b) statuisce, altresì, che gli elementi così acquisiti possono essere utilizzati anche ai fini dell'accertamento in altri settori impositivi.

A tal riguardo, gli stessi artt. 51, comma 2, n. 2, primo e secondo periodo, del D.P.R. n. 633/1972 e 32, comma 1, n. 2, primo e secondo periodo, del D.P.R. n. 600/1973 – all'esito delle modifiche introdotte, nell'ottica di dirimere eventuali dubbi interpretativi ed assicurare una migliore tutela degli interessi erariali, dal D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248 – prevedono che i dati acquisiti ai sensi del citato art. 18, comma 3, del Testo Unico Accise possono essere presi a base delle rettifiche e degli accertamenti ai fini delle imposte dirette ed IVA, alle condizioni ivi menzionate, producendo gli effetti propri del modello presuntivo di imponibilità vigente ai fini fiscali.

d. Indagini antiriciclaggio.

Il Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza può acquisire dati dagli operatori finanziari ai sensi degli articoli:

- 9, comma 6, lett. a), del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231;
- 11 del D.Lgs. 22 giugno 2007, n. 109, recante "misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale".

La consultazione dell'Archivio per finalità di prevenzione antiriciclaggio e terrorismo viene effettuata, previa autorizzazione della citata Autorità ovvero dei militari da questa dipendenti ed appositamente delegati, nei seguenti casi:

- sviluppo delle segnalazioni per operazioni sospette sia in fase di analisi pre-investigativa che durante gli approfondimenti investigativi a cura del Nucleo Speciale o dei Reparti delegati;
- ispezioni presso gli intermediari, i professionisti e gli altri operatori non finanziari sottoposti alla vigilanza ispettiva del Corpo, ai fini della verifica del rispetto degli obblighi antiriciclaggio ed antiterrorismo;
- attività connesse all'attuazione delle sanzioni finanziarie a carico dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;
- procedure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche per finalità antiterrorismo;
- accertamenti su richiesta del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Ciò premesso, occorre osservare che le novità apportate al D.Lgs. n. 231/2007 in sede di recepimento della IV direttiva e, segnatamente, l'art. 9, comma 9, in tema di utilizzabilità fiscale dei dati acquisiti nell'ambito delle attività antiriciclaggio esaminato nel precedente capitolo 2., paragrafo 2., fanno ritenere che, in linea di principio tutte le risultanze

conseguite nell'ambito dei controlli e delle ispezioni antiriciclaggio possano essere riversate nel procedimento tributario in modo diretto e immediato.

Sul punto, nella circolare n. 210557 del 7 luglio 2017 di questo Comando Generale è stato evidenziato che siffatto regime di utilizzabilità diretta è in grado ora di assicurare una connessione di tipo osmotico tra il procedimento antiriciclaggio e quello amministrativo-tributario "in via non del tutto dissimile da quanto previsto, in base agli artt. 63 del D.P.R. n. 26 settembre 1972, n. 633, e 33 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, con riferimento alla relazione che intercorre tra il procedimento penale e l'accertamento fiscale".

Ciò si realizza a condizione che il "deflusso" di dati in ambito fiscale avvenga nel rispetto dei capisaldi della disciplina antiriciclaggio, vale a dire secondo modalità idonee a salvaguardare le esigenze di segretezza di cui è cenno nel precedente capitolo 1., paragrafo 2.a., escludendo in modo assoluto ogni informazione che possa disvelare l'identità della persona segnalante.

Più in particolare, l'utilizzabilità fiscale in via diretta e immediata delle notizie provenienti dall'attività antiriciclaggio è stata subordinata ad alcune cautele funzionali a salvaguardare la legittimità e l'efficacia delle procedure.

In primo luogo, per ragioni di riservatezza e per evitare il rischio di incorrere in vizi di illegittimità tipici della categoria dell'eccesso di potere, il trasferimento negli atti delle verifiche fiscali delle notizie originate dalle ispezioni e dai controlli antiriciclaggio può avere luogo soltanto a conclusione degli accertamenti finalizzati alla verifica del corretto assolvimento degli adempimenti antiriciclaggio da parte dei soggetti obbligati.

In secondo luogo, al fine di preservare il segreto d'indagine e tutelare l'anonimato del segnalante, l'utilizzo in campo tributario dei dati rilevati in fase di sviluppo investigativo di segnalazioni di operazioni sospette può avvenire soltanto dopo che si è esaurita la fase di approfondimento investigativo, escludendo tassativamente ogni menzione negli atti della verifica e del controllo di fatti o informazioni che, anche in via indiretta, possano rivelare l'identità della persona che ha eseguito la segnalazione. Ne deriva che non può farsi ricorso all'utilizzo diretto delle informazioni bancarie attinte nell'attività antiriciclaggio in tutti i casi in cui il loro travaso nella sfera fiscale possa fondatamente mettere a rischio l'identità del segnalante.

Quindi, nel rispetto delle anzidette condizioni, le informazioni rilevate nel corso di controlli e ispezioni antiriciclaggio ovvero degli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette possono essere direttamente riversate nell'istruttoria fiscale, senza cioè che sia necessario rinnovarne l'acquisizione esercitando le potestà ispettive previste dalle disposizioni in materia di accertamento dell'Iva e delle imposte dirette, rispettivamente contenute nei DD. P.R. nn. 633/1972 e 600/1973.

Ne discende che, in linea generale, non sussistono rigide preclusioni a verificare la coerenza tra i redditi dichiarati dal contribuente e i suoi dati finanziari acquisiti con i poteri di polizia valutaria nell'ambito del procedimento antiriciclaggio e, se del caso, a proporre agli Uffici finanziari il recupero fiscale delle somme non giustificate, avendo a mente, tuttavia, che in tali circostanza non trova applicazione il modulo delle presunzioni legali previsto dalle richiamate previsioni in materia di accertamento fiscale, invocabile in un numero ristretto di casi per i quali si rinvia al successivo paragrafo i.. Di contro, qualora si intenda ricorrere al modulo presuntivo legale, risulta necessario ripetere l'acquisizione della documentazione stessa con le modalità disciplinate ai fini dell'accertamento delle imposte dirette e dell'IVA.

Nella diversa ipotesi in cui i dati in questione pervengano nel quadro degli sviluppi di indagini di polizia giudiziaria, conseguenti all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, gli stessi potranno essere utilizzati ai fini fiscali nei confronti dell'indagato/imputato, previo nulla osta dell'Autorità Giudiziaria, ex artt. 33, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973 e 63, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972, come modificati dall' art. 23 del

D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, secondo i medesimi standard previsti dalla normativa tributaria.

e. Indagini antimafia.

Ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 159/2011 (come modificato dall'art. 5 comma 2, della Legge 17 ottobre 2017, n.161), la Guardia di Finanza è deputata allo svolgimento di indagini patrimoniali per la conseguente applicazione di misure ablative di prevenzione.

Nel rinviare per gli aspetti di dettaglio alle indicazioni impartite con circolare 335160 in data 20 novembre 2013 – edizione 2016 recante “*Manuale operativo in materia di criminalità organizzata*”, di questo Comando Generale – III Reparto (si veda Vol. I, Parte I, Sez. III, Cap.li 1 e 4.), va evidenziato che la citata norma consente di:

- accertare nei confronti dei soggetti investigati, la titolarità di licenze, autorizzazioni, concessioni o abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri e se beneficiano di contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concesse o erogate da parte dello Stato, degli enti pubblici o dell'Unione europea;
- richiedere ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi 1, 2 e 3 e procedere al sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 253, 254, e 255 del codice di procedura penale.

Dal combinato disposto degli artt. 25 della Legge 13 settembre 1982, n. 646 e 79 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, c.d. “Codice Antimafia” (come modificato dal D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 95), discende che, a carico delle persone nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna anche non definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., ovvero per il delitto di cui all'articolo 12-*quinqies*, comma 1, del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla Legge 7 agosto 1992, n. 356, o disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione ai sensi del codice antimafia, il Nucleo di Polizia Tributaria (ora Nucleo di polizia economico-finanziaria) della Guardia di Finanza, competente in relazione al luogo di dimora abituale del soggetto (in determinate ipotesi, possono essere delegati i Reparti del Corpo territorialmente competenti) “può procedere alla verifica della relativa posizione fiscale, economica e patrimoniale ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari e comunque in materia economica e finanziaria, anche allo scopo di rilevare l'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi” di cui all'art. 67 dello stesso Codice.

Nel rinviare per gli aspetti di dettaglio alle indicazioni impartite con il richiamato “Manuale operativo in materia di criminalità organizzata” (Vol. I, Parte I, Sez. III, Cap. 5.), è utile ricordare, in questa sede, che per l'espletamento di tali attività, i militari del Corpo possono, a mente del quarto comma dei citati artt. 25 e 79:

- avvalersi dei poteri e facoltà previsti dall'art. 2 del D.Lgs. n. 68/2001;
- utilizzare i poteri attribuiti agli appartenenti al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2007;
- “richiedere ad ogni ufficio della Pubblica Amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo, informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini”, procedendo, se necessario, i soli ufficiali di polizia giudiziaria, al sequestro della stessa “previa autorizzazione del Procuratore della Repubblica o del giudice procedente”. Tali facoltà sono previste, come si è detto, anche ai fini delle specifiche indagini patrimoniali antimafia, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del D.Lgs. n. 159/2011.

Può essere acquisita documentazione finanziaria relativa a rapporti e ad operazioni, previa autorizzazione, alternativamente, del Comandante Regionale o del Comandante del Servizio Centrale Investigativo Criminalità Organizzata. La revoca del provvedimento con cui sia stata disposta la misura di prevenzione non preclude, in ogni caso, l'utilizzazione ai fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti e l'utilizzo del regime presuntivo di imponibilità, ai sensi del comma 6 degli artt. 25 della Legge n. 646/1982 e 79 del D.Lgs. n. 159/2011.

Nell'ambito delle più generali finalità di prevenzione antimafia, potrà essere consentito l'accesso all'Archivio dei rapporti in caso di:

- accertamenti patrimoniali eseguiti ai sensi del richiamato art. 19 del D.Lgs. n. 159/2011, su delega dell'Autorità Giudiziaria (in tal caso, la consultazione dell'Archivio è autorizzata dal Comandante del Reparto operante), del Direttore della D.I.A. ovvero del Questore territorialmente competente (l'accesso all'Archivio, in queste ipotesi, è autorizzato dal Comandante del Servizio Centrale Investigativo Criminalità Organizzata ovvero da ufficiali di polizia giudiziaria del Reparto Speciale da questi designati). Gli accertamenti patrimoniali finalizzati all'applicazione dell'art. 12-sexies del D.L. n. 306/1992, pur mutuando il modello proprio del sequestro "per sproporzione", non possono essere considerati una misura di prevenzione antimafia e, conseguentemente, la consultazione dell'Archivio per tali finalità può essere consentita solo in forza di una delega dell'Autorità Giudiziaria;
- verifiche fiscali, economiche e patrimoniali innanzi citate. Anche in tale contesto, l'accesso viene autorizzato dal Comandante del Servizio Centrale Investigativo Criminalità Organizzata ovvero da ufficiali di polizia giudiziaria del medesimo Reparto Speciale da questi designati.

Per elementi di dettaglio sul tema, si rinvia alla citata circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 143653 in data 16 maggio 2011.

f. Indagini nelle cause civili di separazione.

I giudici civili, ai sensi dell'art. 5, comma 9, della L. 1° dicembre 1970, n. 898, nell'ambito dei procedimenti di separazione, possono chiedere alla Guardia di Finanza, allo scopo di definire l'entità dell'assegno che un coniuge deve corrispondere all'altro, quando quest'ultimo non abbia mezzi adeguati o non possa procurarseli per ragioni oggettive, ovvero emergano contestazioni, di eseguire indagini sul patrimonio e sull'effettivo tenore di vita dei coniugi.

I medesimi giudici possono pure disporre un accertamento della polizia tributaria "sui redditi e sui beni oggetto della contestazione, anche se intestati a soggetti diversi", ai sensi dell'art. 337-ter, comma 6, c.c. (introdotto dal D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154), nell'ambito di procedimenti per separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio e in quelli relativi ai figli nati fuori del matrimonio, ove le informazioni di carattere economico fornite dai genitori non risultino sufficientemente documentate.

Sul punto – come indicato nella circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 374803 del 17 dicembre 2012, cui si rinvia – si evidenzia, in sintesi, che:

- le richieste in argomento, avanzate alla polizia tributaria ai sensi della L. n. 898/1970, costituiscono altre attività "a richiesta" del giudice civile, che, avuto riguardo alla natura strettamente giudiziaria ed alle precipue finalità per cui sono delegate, non possono qualificarsi come attività amministrative di natura fiscale;
- le conseguenti investigazioni sono eseguite facendo riferimento, oltre ai contenuti del citato art. 5 della L. n. 898/1970, alle disposizioni del codice di procedura civile che regolano i poteri del giudice e, più in particolare, all'art. 118 c.p.c., rubricato "ordine di ispezione di persone e cose", agli artt. 210 c.p.c. e seguenti, relativi all'esibizione delle prove, e agli artt. 258 e successivi c.p.c., in tema di ispezioni;

- la procedura prevista per le indagini finanziarie ai fini fiscali, conseguentemente, non è applicabile alle richieste della specie, talché non è possibile interessare il Comandante Regionale allo scopo di ottenere il rilascio dell'autorizzazione all'acquisizione della documentazione relativa ai rapporti finanziari riconducibili ai coniugi per le finalità sopra indicate;
- per effetto delle disposizioni di natura sostanziale contenute nell'art. 5 della legge n. 898/1970 e nell'art. 337-ter (già art. 155) c.c., è da ritenersi, allo stato, consentito l'accesso, con le predette finalità, all'Archivio dei rapporti;
- in base all'art. 11-bis del D.L. n. 201/2011, avuto riguardo alla natura giudiziaria degli accertamenti, le indagini di natura finanziaria richieste dal giudice civile dovranno essere effettuate con modalità telematiche, previa consultazione dell'Archivio dei rapporti; tuttavia, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale di attuazione, per le richieste di esibizione della documentazione e per le relative risposte non si potrà ricorrere alla piattaforma informatica in uso per le indagini finanziarie ai fini delle imposte dirette ed IVA.

g. I soggetti debitori di un'obbligazione alimentare.

Il Regolamento n. 4/2009 del Consiglio dell'Unione europea del 18 dicembre 2008, entrato in vigore il 18 giugno 2011, ha istituito, allo scopo di tutelare i minori che devono recuperare gli alimenti da un genitore che viva all'estero e si rifiuti di prestare il sostegno finanziario dovuto, un nuovo sistema europeo di cooperazione tra gli Stati membri, chiamati a collaborare tra loro per fornire assistenza agli aventi diritto alle prestazioni alimentari. Ai medesimi fini esiste, in ambito internazionale, la Convenzione internazionale di New York, adottata in seno alle Nazioni Unite il 20 giugno 1956 e ratificata dall'Italia con legge 23 marzo 1958, n. 338, applicabile nelle relazioni con gli Stati esteri aderenti non comunitari.

La normativa europea prevede che ogni Stato membro designi una o più Autorità Centrali con il compito di cooperare tra loro, al fine di agevolare le procedure di recupero dei crediti alimentari, provvedendo, su richiesta dell'Autorità Centrale di altro Paese, a fornire assistenza in relazione ad un determinato credito alimentare, richiedendo direttamente:

- ai sensi dell'art. 56 del Regolamento n. 4/2009, l'esazione mediante una procedura di esecuzione forzata;
- a norma dell'art. 53 del citato Regolamento, di acquisire le informazioni necessarie per determinare se una tale azione esecutiva possa essere utilmente esercitata.

Gli artt. 51 e 61 del Regolamento dispongono che un'Autorità Centrale possa essere chiamata a mettere in atto tutte le misure necessarie a consentire l'esecuzione di un'obbligazione alimentare, tra cui la ricerca di notizie sul reddito e, se necessario, su altre circostanze finanziarie del debitore.

A tali fini, l'Autorità Centrale è tenuta a raccogliere informazioni adeguate, pertinenti e non eccessive, che riguardino l'indirizzo del debitore o del creditore, il reddito e i beni del debitore nonché gli estremi del datore di lavoro del debitore e/o dei conti bancari del debitore. In proposito, l'art. 61, comma 2, del menzionato Regolamento prevede che "le Autorità pubbliche o le amministrazioni che, nell'ambito delle loro attività abituali, detengono, all'interno dello Stato membro richiesto, le informazioni di cui al paragrafo 2 e sono responsabili del loro trattamento ai sensi della direttiva 95/46/CE, le forniscono, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di sicurezza nazionale o di sicurezza pubblica, all'autorità centrale richiesta, su sua domanda, nel caso in cui quest'ultima non abbia accesso diretto a dette informazioni".

Il Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, Autorità Centrale per l'Italia, si avvale della collaborazione della Guardia di Finanza per l'acquisizione delle citate informazioni, che vengono poi trasmesse, ad eccezione di quelle relative all'indirizzo e all'eventuale mera esistenza di un reddito e/o di un patrimonio, esclusivamente alle Autorità

giurisdizionali e alle altre Autorità italiane incaricate di notificare gli atti o di eseguire i provvedimenti riguardanti il recupero dei crediti alimentari.

Come indicato nella circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 374803 del 17 dicembre 2012, cui si rinvia per le disposizioni operative di dettaglio, si ritiene non vi siano preclusioni di sorta a soddisfare le richieste in argomento, a condizione che le informazioni fornite all’Autorità Centrale siano desumibili dalle banche dati in uso al Corpo o dagli atti del Reparto, in assenza di qualsivoglia attività investigativa.

Al riguardo, è rimesso ai Comandi Provinciali il rilascio dell’abilitazione (classe G02) all’accesso all’Archivio dei rapporti finanziari – allo scopo dell’individuazione degli estremi dei rapporti del debitore nell’ambito della cooperazione internazionale in materia di obbligazioni alimentari - ad ogni militare dipendente, compresi quelli in forza ai medesimi Centri di responsabilità di 3° livello, a condizione che essi siano anche utenti della rete geografica del Corpo e abilitati all’accesso all’Anagrafe Tributaria.

h. Le indagini finanziarie richieste dalla Corte dei conti.

L’attività della Guardia di Finanza a richiesta della Magistratura contabile è disciplinata dalla circolare di questo Comando Generale – III Reparto n. 212112 in data 10 luglio 2017, avuto riguardo ai profili di collaborazione in materia di esercizio della funzione giurisdizionale, e dalla circolare n. 282190 del 2 ottobre 2013, con riferimento ai compiti di controllo attribuiti all’Autorità giudiziaria contabile.

Nell’ambito delle attività delegate ai Reparti dalle Procure della Corte dei conti talora pervengono deleghe concernenti la richiesta di esecuzione di indagini finanziarie, finalizzate a ricostruire il profilo patrimoniale del presunto responsabile del danno erariale, in vista del possibile esercizio delle azioni a tutela del credito erariale, tra cui, in particolare, il sequestro conservativo.

Al riguardo, si evidenzia che, ai sensi dell’art. 58, comma 2, del D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (c.d. “Codice di giustizia contabile”), il Pubblico Ministero della Corte dei conti, nella fase istruttoria per l’accertamento della responsabilità amministrativa per danni erariali, può richiedere alle Pubbliche Amministrazioni, agli enti pubblici ovvero agli enti a prevalente partecipazione pubblica, nonché ai soggetti con essi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici, atti, documenti, informazioni e notizie in loro possesso.

Considerato che l’Archivio dei Rapporti finanziari costituisce, ai sensi dell’art. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973, una specifica sezione dell’Anagrafe Tributaria, è da ritenere confermata la legittimazione per il magistrato contabile a richiedere i dati relativi all’esistenza di rapporti intrattenuti con gli intermediari finanziari, con la doverosa precisazione che tale facoltà resta limitata alla sola consultazione dell’*Archivio* dianzi richiamato, non potendosi, di contro, estendere alla successiva richiesta dei dati concernenti l’ammontare delle giacenze o delle movimentazioni effettuate con riferimento ai rapporti individuati.

Riguardo a quest’ultimo punto, si rinvia al paragrafo 4.d.(1) della circolare n. 212112 in data 10 luglio 2017 di questo Comando Generale – III Reparto.

i. Modalità atipiche di acquisizione di dati finanziari.

Nell’ambito delle ordinarie attività istituzionali, i Reparti possono legittimamente acquisire documentazione finanziaria anche attraverso modalità ulteriori rispetto a quelle sin qui richiamate, come, ad esempio:

- nel corso di accessi, ispezioni e verifiche presso la sede di un’azienda ovvero nell’ambito del domicilio privato (previa autorizzazione, in tal caso, dell’Autorità giudiziaria) di un contribuente (ove potrebbero rinvenirsi, ad esempio, estratti di conto corrente, tronconi di assegni, distinte di versamento, ordini di prelievo, libretti di risparmio, ecc.);

- all'esito di perquisizioni personali, locali, domiciliari svolte nei confronti di indagati o di terzi;
- attraverso consegna spontanea da parte del soggetto interessato o degli stessi operatori finanziari;
- a seguito di trasmissione da Amministrazioni finanziarie di Stati esteri, previa richiesta ovvero nell'ambito dello scambio spontaneo ed automatico dei dati, secondo le procedure stabilite dalle vigenti direttive comunitarie o dalle convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni;
- mediante invio, ai sensi dell'art. 36, comma 4, del D.P.R. n. 600/1973, da soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza, nonché da parte di organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, agli organi di polizia giudiziaria che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, siano venuti a conoscenza di fatti che possano configurarsi come violazioni tributarie.

In tema di utilizzabilità delle risultanze della documentazione finanziaria in tal modo acquisita, va richiamato l'indirizzo della Suprema Corte secondo cui il regime presuntivo di imponibilità previsto dalle norme in tema di accertamento delle imposte dirette ed IVA prescinde *“del tutto dal «modus procedendi» e cioè dal tipo di attività istruttoria prescelto nel caso concreto dalla Amministrazione finanziaria ed attraverso il quale è stato possibile rinvenire ed acquisire la documentazione bancaria (accesso ed ispezione presso la sede della impresa; esibizione spontanea da parte del contribuente sottoposto a verifica; richiesta trasmissione documenti formulata alla banca; accesso ed ispezione documentale presso la banca; acquisizione di documentazione concernente il contribuente rinvenuta presso terzi), in considerazione della natura facoltativa della procedura stessa”* (Cass., Sez. V, 15 aprile 2015, n. 7584. Analogamente, Cass., Sez. V, 30 novembre 2009, n. 25142).

Purtuttavia, avuto riguardo:

- al contenuto letterale degli artt. 32, comma 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/1973 e 51, comma 2, n. 2), del D.P.R. n. 633/1972;
- alla mancanza di certezze in ordine alla genuinità della documentazione finanziaria acquisita non direttamente dagli operatori finanziari ma, ad esempio, rinvenuta presso la sede del contribuente,

si ritiene, in ottica prudenziale, che la documentazione cui i militari operanti siano venuti in possesso con le modalità “atipiche” sopra descritte possa essere legittimamente utilizzata fiscalmente, ma con il valore proprio degli elementi indiziari, pur dotato di particolare forza probatoria, che potrà condurre ad una rettifica del reddito del contribuente, ancorché senza alcuna inversione dell'onere probatorio.

Detta documentazione potrà integrare, dunque, a seconda dei casi, presunzioni semplicissime ovvero gravi, precise e concordanti, secondo le regole generali che sovrintendono alle metodologie di accertamento analitico, analitico – induttivo o induttivo extracontabile. Ovviamente nulla vieta – ed, anzi, appare assolutamente opportuno, nell'ottica di garantire effettività ai principi di collaborazione cui devono essere improntati i rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, tenuto anche conto delle attuali declinazioni giurisprudenziali in tema di obbligatorietà del contraddittorio endoprocedimentale nonché della necessità di soddisfare il generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi – che i verificatori acquisiscano in atti gli eventuali chiarimenti del soggetto controllato in relazione ai dati rilevati dai documenti finanziari acquisiti con le descritte modalità.

Alla stessa stregua, si ritiene debbano essere considerate le eventuali disponibilità di “cassa” rilevate all'atto dell'accesso o nel corso di una perquisizione. In altri termini, il denaro in contanti (o in titoli assimilati) rinvenuto nei locali di una società, in un'autovettura

aziendale o presso l'abitazione del contribuente durante un accesso domiciliare potrà integrare – ferme restando eventuali, diverse valutazioni sul piano penale, ricorrendone i presupposti – una presunzione semplice, pur di particolare rilievo probatorio, circa la riconducibilità di dette somme all'attività svolta dal soggetto ispezionato con il quale, anche sul punto, dovrà essere avviato il contraddittorio.