

Capitolo Primo

Le nuove indagini finanziarie nel procedimento di accertamento tributario: cenni evolutivi

SOMMARIO: 1.1. Profili evolutivi: dalla legge sulla perequazione n. 1/1956 alla legge “Salva Italia” n. 201/2011. – 1.2. L'emersione degli imponibili nel decreto “Salva Italia”: prime osservazioni. – 1.3. La tutela della riservatezza: dall'intervento della Corte Costituzionale del 3 febbraio 1992, n. 51 alle recenti problematiche e criticità. – 1.4. Collocazione funzionale delle indagini bancarie in seno ai poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria.

1.1. Profili evolutivi: dalla legge sulla perequazione n. 1/1956 alla legge “Salva Italia” n. 201/2011

La locuzione “indagini finanziarie”¹, termine oggi adoperato in luogo di quello superato in conseguenza della recente evoluzione normativa in materia di “indagini bancarie”, non sta ad indicare uno strumento istruttorio a sé stante, autonomo, e cioè sganciato dal procedimento di

¹ Ci sembra più consono alla evoluzione normativa, conseguente essenzialmente alla legge finanziaria 2005 approvata con L. 30 dicembre 2004, n. 311 ed alla Manovra 2011 approvata con L. 15 luglio 2011, n. 111, utilizzare il termine di indagini finanziarie in luogo di indagini bancarie con riguardo essenzialmente non solo agli ulteriori soggetti ai quali rivolgere le richieste (imprese e società di assicurazione), ma anche all'estensione dell'ambito oggettivo. Di entrambi gli aspetti tenteremo di occuparci in seguito.

accertamento, bensì una modalità di acquisizione di informazioni sempre più significativa che assume un ruolo di grande rilievo all'interno del procedimento di accertamento tributario.

In effetti tale strumento di indagine – che in base alla riforma Preti² appariva necessariamente subordinato alla preventiva acquisizione di indizi di evasione – oggi alla luce del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (c.d. decreto Monti) – appare quasi un presupposto vero e proprio dell'accertamento.

Prima di approfondire la tematica *de qua*, di recente in grande risalto sulla stampa specializzata e non, ci sia consentito ripercorrere le tappe salienti che hanno segnato l'evoluzione della normativa in tema di indagini bancarie³, prima, e finanziarie⁴, poi, in quanto estese a tutti i flussi

² A quarant'anni dalla riforma la letteratura è amplissima ci limitiamo a segnalare, senza pretesa di completezza, ZINGALI, *Ombre di incostituzionalità sulla legge di delega per la riforma tributaria*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1972, I, p. 55 s.; D'AMATI, *Stabilità ed instabilità della legislazione della riforma*, in *Boll. trib.*, 1982, n. 6. Ancora sulla riforma tributaria, con particolare riferimento agli Enti locali cfr. MARONGIU, *Storia dei tributi degli Enti locali (1861-2000)*, Padova, 2001, p. 290 ss. Particolare attenzione alle norme di delegazione del 1971, ai "principi" ed ai "criteri direttivi", nel contesto delle deroghe al segreto bancario, è posta da TRIMELONI, *op. ult. cit.*, p. 15, il quale afferma che «i *principi*, rappresentano gli elementi o fattori di svolgimento, per ipotesi generali, degli oggetti che erano stati definiti nelle norme di delegazione; mentre i *criteri direttivi* designano le (possibili) modalità attuative o le (possibili) alternative di traduzione delle ipotesi generali riconducibili ai principi».

³ La letteratura sul tema è molto estesa, ci limitiamo ora a segnalare FICARI, *Utilizzazione e trasmissione di dati bancari, segreto bancario ed accertamento tributario: dalla legge 197/1991 antiriciclaggio alla legge 413/1991*, in *Riv. dir. trib.*, 1, 1992; ID., *Spunti in materia di documentazione bancaria ed accertamento dei redditi tra evoluzione normativa e dibattito giurisprudenziale*, in *Riv. dir. trib.*, I, 1995; MULEO, "Dati" "dabili" ed "acquisibili" nelle indagini bancarie tra prove ed indizi (e cenni minimi sull'abrogazione delle c.d. sanzioni improprie), in *Riv. dir. trib.*, II, 1999; SACCHETTO, *Il segreto bancario. Profili di tutela*, in *Il Fisco*, 1994, p. 8286; ID., *Indagini bancarie e legislazioni straniere sul segreto bancario*, Relazione Anti, in *Il Fisco*, n. 39, 1996, p. 9296; SCHIAVOLIN, *Appunti sulla nuova disciplina delle indagini bancarie*, in *Riv. dir. trib.*, n. 1-2, 1992, p. 36 ss.; ID., voce *Segreto bancario*, in *Enc. giur.*, Roma, 1992; ID., *Segreto bancario e indagini fiscali: la normativa previgente*, in *Riv.*

finanziari, e non solo ai rapporti intercorsi con aziende ed istituti di credito.

Tentando una sistematica ricostruzione storico-normativa, riteniamo corretto affermare che, sino al 1971, la esplicitazione della nozione di segreto bancario era assente nella normativa tributaria nonostante l'art. 13 della L. 5 gennaio 1956, n. 1, meglio nota come legge sulla perequazione tributaria⁵, già disponeva che: «quando dalla dichiarazione dei redditi risultano passività, interessi passivi od altri oneri verso aziende od istituti di credito, o verso società finanziarie, o quando ad un accertamento o rettifica d'ufficio il contribuente oppone simili passività, interessi passivi od altri oneri, l'Ufficio delle imposte può richiedere al contribuente che sia presentato entro un termine non inferiore ai trenta giorni, oltre la copia dei conti intrattenuti con l'istituto, un certificato dell'ente creditore. Tale certificato deve attestare l'ammontare degli elementi passivi indicati nella dichiarazione od opposti dal contribuente, con la specificazione di tutti gli altri rapporti, debitori o creditori, nonché dei riporti e delle garanzie prestate anche da terzi, esistenti con lo stesso contribuente alla data in cui termina il periodo di commisurazione del reddito al quale la dichiarazione si riferisce e ad altre date, anteriori o successive, indicate dall'Ufficio.

dir. trib., 1993; p. 1129; VIOTTO, *I poteri di indagine dell'Amministrazione finanziaria*, Milano, 2002; SERRANÒ, *La tutela del contribuente nelle indagini bancarie*, Messina, 2003.

⁴ Sul tema, più di recente, si vedano F. AMATUCCI, *Le indagini bancarie nella determinazione del maggior reddito tassabile*, in *Riv. dir. trib.*, n. 11, 2010, p. 1019; SAMMARTINO, *La rilevanza fiscale delle operazioni di prelevamento*, in *Diritto tributario e Corte Costituzionale*, a cura di PERRONE, Napoli, 2006; FICARI, *La rilevanza delle movimentazioni bancarie e finanziarie ai fini dell'accertamento delle imposte sul reddito e sul valore aggiunto*, in *Rass. trib.*, n. 5, 2009, p. 1269; FRANSONI, *La presunzione di ricavi fondata su prelevamenti bancari nell'interpretazione della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, p. 967; PERRONE, *Le indagini bancarie: contributo allo studio delle presunzioni nel diritto tributario*, Bari, 2009; VIOTTO, *I poteri di indagine dell'Amministrazione finanziaria*, Milano, 2002.

⁵ La L. 5 gennaio 1956, n. 1 in realtà detta soltanto norme integrative alla L. 11 gennaio 1951, n. 25 (che si colloca appieno nell'alveo della Riforma Vanoni), che disciplinò la perequazione tributaria, anche se le norme integrative sono di numero superiore rispetto alle norme integrate.

Il certificato dell'ente creditore controfirmato dal capo servizio o dal contabile addetti, deve menzionare esplicitamente che viene rilasciato su richiesta del contribuente ai fini del presente articolo. Su richiesta del Ministro per le finanze, il servizio di vigilanza sulle aziende di credito controlla la esattezza delle attestazioni rilasciate dall'azienda od istituto di credito, società finanziaria o fiduciaria.

In caso di omessa presentazione dell'attestazione, le passività, gli interessi passivi od altri oneri non sono ammessi in deduzione, restando impregiudicata l'azione di accertamento o di rettifica nell'Ufficio distrettuale a norma delle vigenti disposizioni, nonché la applicazione delle sanzioni previste dalle disposizioni medesime».

Come si evince dalla relazione governativa alla L. n. 1/1956, la norma era tesa ad evitare le evasioni che si potevano verificare attraverso false dichiarazioni di passività ed oneri verso aziende ed istituti di credito. Occorreva, di contro, limitare una eccessiva intromissione dell'Ufficio nei rapporti con la banca che così, di fronte al contribuente che dichiarasse l'esistenza di oneri o passività, poteva chiedere, non solo copia dei conti intrattenuti, ma anche un attestato che testimoniassero la effettiva esistenza del rapporto debitorio.

Una ingerenza limitata, dunque, da parte dell'Ufficio finanziario che rimaneva tutto sommato estraneo nei rapporti tra banca e contribuente; tale affermazione ci sembra giustificata dalla circostanza che, nel frattempo, era intervenuta la legge bancaria del 1936 a prevalente tutela del riserbo e, cioè, del segreto bancario.

Ma, come sopra accennato, è la riforma tributaria del 1971/1973, c.d. riforma Preti, a chiarire la posizione relativa ai rapporti tra Amministrazione finanziaria ed aziende ed istituti di credito, stabilendo chiare ipotesi di deroga al segreto bancario che viene per la prima volta espressamente riconosciuto. Ed, invero, l'art. 10, n. 12 della Legge-delega n. 825 del 9 ottobre 1971, prevedeva l'introduzione di deroghe al segreto bancario nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria, limitatamente ad ipotesi di particolare gravità, tassativamente determinate nel contenuto e nei presupposti, specificate e contenute nell'art. 35 del D.P.R. n. 600/1973 che, rubricato "Deroghe al segreto bancario", nella sua originaria formulazione, così recitava:

«Su conforme parere dell'ispettorato compartimentale delle imposte dirette, previa autorizzazione del presidente della commissione tributaria di primo grado territorialmente competente, può richiedere ad aziende ed istituti di credito e all'amministrazione postale di trasmettere entro un termine non inferiore a sessanta giorni, la copia dei conti intrattenuti con il contribuente, con la specificazione di tutti i rapporti inerenti o connessi a tali conti comprese le garanzie, prestate da terzi, nelle seguenti ipotesi:

a) quando il contribuente non ha presentato la dichiarazione e l'ufficio è in possesso di elementi certi dai quali risulta che nel periodo d'imposta ha conseguito ricavi o altre entrate per ammontare superiore a cento milioni di lire ovvero, se persona fisica, ha acquistato beni di cui al comma 2 dell'art. 2 per ammontare superiore a venticinque milioni di lire;

b) quando da elementi certi in possesso dell'Ufficio risulta che il contribuente ha conseguito nel periodo d'imposta ricavi o altre entrate, rilevanti per la determinazione dell'imponibile, per ammontare superiore al quadruplo di quelli dichiarati, a meno che la differenza sia inferiore a cento milioni di lire;

c) quando il contribuente non ha tenuto per tre periodi d'imposta consecutivi le scritture contabili prescritte dagli artt. 14, 18, 19 e 20.

La richiesta può riguardare anche i conti successivi ai periodi d'imposta cui si riferiscono i fatti indicati nel precedente comma e può essere estesa ai conti cointestati al coniuge non legalmente ed effettivamente separato ed ai figli minori conviventi.

Si applicano le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 34».

Tale norma implicitamente ammetteva l'esistenza e l'operatività del segreto bancario considerato che essa codificava per la prima volta, come già precisato, la possibilità di introdurre deroghe in tassative ipotesi giungendo a coniugare così l'interesse pubblico⁶ connesso alla

⁶ Per una attenta disamina del rapporto tra interesse fiscale e capacità contributiva dal punto di vista procedimentale e sanzionatorio con riferimento al contesto nazionale ed internazionale cfr. BORIA, *L'interesse fiscale*, Torino, 2002.

tutela del risparmio, con la riscossione del tributo.

L'intenzione del legislatore delegante, nonostante la sua sostanziale cautela – come risulta dalla relazione ministeriale al D.P.R. n. 600/1973 – era, dunque, quella di evitare che il segreto bancario potesse costituire uno strumento di evasione e che dietro il tradizionale riserbo circa i rapporti intercorrenti fra banca e cliente si potesse, in qualche modo, avallare una qualsivoglia forma di evasione fiscale.

Si creava, però, una evidente discrasia fra il settore delle imposte dirette (art. 35, D.P.R. n. 600/1973) e quello dell'Iva, in quanto era assente dal *corpus* di cui al D.P.R. n. 633/1972, qualsiasi previsione analoga di deroga al segreto bancario anzi veniva statuito, ai sensi dell'art. 51, comma 2, n. 5, che «per l'adempimento dei loro compiti gli uffici possono richiedere la comunicazione di dati e notizie alla Guardia di Finanza, agli Uffici doganali e ad ogni altra pubblica Amministrazione o ente pubblico, fatta eccezione per gli istituti e le aziende di credito per quanto attiene ai loro rapporti con i clienti, per l'Amministrazione postale per quanto attiene ai dati relativi ai depositi, conti correnti e buoni postali ...».

A sanare tale disparità è intervenuto il D.P.R. n. 463 del 15 luglio 1982 che ha non solo modificato le ipotesi di deroga relativamente alle imposte dirette, ma altresì inserito *ex novo* talune ipotesi di deroga al segreto bancario in ambito IVA, allineando così l'accertamento di tale imposta a quello delle imposte dirette. Le ipotesi di deroga al segreto bancario, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 3 del suddetto D.P.R. n. 463/1982, sono confluite nella nuova formulazione dell'art. 35 che così disponeva:

«L'Ufficio delle imposte dirette può richiedere i documenti, i dati e le notizie indicati al n. 7 dell'art. 32 su conforme parere dell'ispettorato compartimentale delle imposte dirette, previa autorizzazione del presidente della commissione tributaria di primo grado e può accedere presso le aziende ed istituti di credito e l'amministrazione del competente ispettore compartimentale nelle seguenti ipotesi:

- a) quando il contribuente non ha presentato la dichiarazione dei

redditi e l'ufficio è in possesso di elementi certi dai quali risulta che nel periodo d'imposta ha conseguito ricavi o altre entrate o ha acquistato beni mobili o immobili per ammontare superiore a lire cento milioni;

b) quando da elementi certi in possesso dell'Ufficio risulta che il contribuente ha conseguito nel periodo d'imposta ricavi o altre entrate, rilevanti per la determinazione dell'imponibile ed analiticamente individuati per ammontare superiore a lire cento milioni;

c) quando il reddito complessivo fondatamente attribuibile al soggetto, in base ad elementi e a circostanze di fatti certi, ai sensi del quarto comma dell'art. 38 e salva la facoltà di cui al successivo quinto comma dello stesso articolo, non è inferiore a lire cento milioni ed al quadruplo di quello dichiarato per lo stesso periodo d'imposta;

d) quando il contribuente non ha tenuto le scritture contabili prescritte dagli artt. 14, 18, 18-*bis*, 19 e 20 o quando le omissioni e le false o inesatte indicazioni accertate ai sensi del primo comma dell'art. 39 sono così gravi, numerose e ripetute da rendere inattendibili nel loro complesso le scritture stesse per mancanza delle garanzie proprie di una contabilità sistematica; la disposizione non si applica se dagli elementi in possesso dell'Ufficio non risultano ricavi o altre entrate per ammontare superiore a lire cento milioni;

e) quando ricorre l'ipotesi prevista dalla lett. *d*) dell'art. 51-*bis* del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

La richiesta può riguardare anche i conti successivi al periodo o ai periodi d'imposta cui si riferiscono i fatti indicati nel precedente comma e può essere estesa ai conti intestati al coniuge non legalmente ed effettivamente separato ed ai figli minori conviventi. Nel caso previsto dalla precedente lett. *e*), se le fatture sono state emesse o utilizzate da una società che esercita l'attività di cui agli artt. 2135 e 2195 c.c., la richiesta può essere estesa ai conti intestati ai soci delle società di fatto nonché agli amministratori delle società in nome collettivo e in accomandita semplice in carica nel periodo o nei periodi d'imposta in cui le fatture sono state emesse o utilizzate.

Con le richieste e nel corso degli accessi indicati nel primo comma non possono essere rilevati dagli uffici documenti, dati e notizie relativi

a soggetti diversi dal contribuente. Tali documenti, dati e notizie sono tuttavia utilizzabili ai fini fiscali se forniti dal contribuente o, autonomamente, dalle aziende e istituti di credito.

L'ispettore compartimentale delle imposte dirette deve esprimersi sulla richiesta di autorizzazione all'accesso formulata dagli uffici entro il termine di quindici giorni dalla richiesta stessa.

Si applicano le disposizioni di cui al secondo comma dell'art. 34».

La novità che appare evidente è la previsione di imponibilità dei dati bancari, introdotta a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 463/1982, nonché la possibilità di derogare al segreto bancario ai fini IVA, nelle ipotesi *ex art. 51-bis*, D.P.R. n. 633/1972.

Fin da questo momento ha, dunque, inizio la graduale attenuazione del baluardo del segreto bancario che culminerà con la sua definitiva abolizione avutasi, com'è noto, con la L. n. 413/1991⁷ a decorrere dal 1° gennaio 1992, riferimento normativo imprescindibile per un duplice motivo: in primo luogo per la lotta all'evasione ed elusione fiscale e, secondariamente, per la sua rilevanza nel percorso di realizzazione della trasparenza tributaria. In entrambe le finalità, sia di lotta all'evasione che di realizzazione della trasparenza, il legislatore tributario della L. n. 413/1991 ha ritenuto di affidare un ruolo importante alle indagini bancarie, da espletarsi nel chiaro ambito di garantistiche certezze, privilegiando la collaborazione fra le parti del rapporto giuridico tributario.

Orbene, l'inquadramento della normativa, in tema di caduta del segreto bancario, nell'ambito della L. n. 413/1991, ci sembra ineccepibile,

⁷ La L. n. 413/1991, con un titolo piuttosto eterogeneo, reca «Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti o delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari, istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale». Per un approfondimento critico di tale significativa legge cfr. DE MITA, *Alla ricerca della cultura giuridica nella L. n. 413/1991*, in *Riv. dir. trib.*, n. 4/1992, p. 211.

considerato che il Titolo III della legge reca «Disposizioni per la trasparenza dei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuenti» e se, con riferimento al diritto di interpello⁸ abbiamo affermato che logicamente e cronologicamente tale diritto deve essere ricondotto in seno alla L. n. 413/91, osservazione del medesimo tenore va fatta quanto al segreto bancario, rientrando a pieno titolo nelle disposizioni atte a promuovere la trasparenza dei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente ed assunto sempre più il ruolo di modalità ispettiva autonoma e di “pari rango” rispetto agli accessi, ispezioni e verifiche, subordinata esclusivamente alle prescritte autorizzazioni.

Il tratto comune alle due disposizioni (sul diritto di interpello e sulle modifiche alla disciplina del segreto bancario) consiste proprio nel rispondere alla esigenza, fortemente sentita intorno agli anni Novanta, di ribaltare la cultura del segreto e di sostituire ad essa la cultura della trasparenza, privilegiando così la logica, appunto, della trasparenza a quella della riservatezza⁹. Ciò non deve intendersi nel senso di un arbitrario esercizio dell’ac-

⁸ Sul diritto di interpello in epoca immediatamente successiva alla sua istituzione cfr. LA ROSA, *Prime considerazioni sul diritto di interpello*, in *Il Fisco*, n. 32, 1992, p. 7948; ZIZZO, *Diritto di interpello e ruling*, in *Riv. dir. trib.*, n. 1, 1992. Per ulteriori significativi approfondimenti relativi alle differenti tipologie di interpellati cfr. PISTOLESI, *Gli interpellati tributari*, Milano, 2007; LA ROSA, *L’interpello obbligatorio*, in *Riv. dir. trib.*, 7-8, 2011, p. 711; FRANSONI, *Efficacia e impugnabilità degli interpellati fiscali con particolare riguardo all’interpello disapplicativo*, in *Elusione ed abuso nel diritto tributario*, Milano, 2007, p. 77; VERSIGLIONI, *L’interpello nel diritto tributario*, Perugia, 2005; DEL FEDERICO, *Autorità e consenso nella disciplina degli interpellati fiscali*, in *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, 2008; GIOVANNINI, *L’interpello preventivo all’Agenzia delle entrate: CFC e Statuto dei diritti del contribuente*, in *Rass. trib.*, 2002, p. 449; BASILAVECCHIA, *Vincolante la risposta all’interpello del consulente della società anche senza espressa procedura – efficacia soggettiva dell’interpello*, in *Giur. trib.*, n. 1, 2011, p. 22.

⁹ Cfr. SCHIAVOLIN, voce *Segreto bancario*, in *Enc. giur.*, 1992, il quale, ricordando la relazione al D.D.L. n. 3005/1991, afferma che lo scopo della L. n. 413/91 è quello di superare l’attuale cultura del segreto per passare ad una cultura di trasparenza, improntata alla chiarezza del rapporto Fisco-contribuente, pur adottando tutte le cautele normative necessarie a tutela della riservatezza.

cesso¹⁰, ed un conseguente utilizzo indiscriminato delle informazioni bancarie e la presenza di norme sanzionatorie poste a tale tutela ne è la prova, ma nel senso che l'interesse alla riservatezza, pur essendo meritevole di tutela, deve cedere di fronte all'interesse pubblico all'accertamento¹¹.

La normativa di riferimento nella materia *de qua*, che era contemplata nell'art. 35, D.P.R. n. 600/1973 e 51-*bis* del D.P.R. n. 633/1972, oggi è contenuta negli artt. 32 e 33, D.P.R. del 29 settembre 1973, n. 600 in materia di imposte dirette, e negli artt. 51 e 52, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 in materia di IVA.

L'indagine finanziaria di cui all'art. 32, comma 1, n. 7, D.P.R. n. 600/1973, prevede che gli Uffici delle imposte «possano richiedere, previa autorizzazione del Direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle entrate o del Direttore regionale della stessa, ovvero, per il Corpo della guardia di finanza, del Comandante regionale, alle banche, alla Società Poste italiane Spa, 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». Alle società fiduciarie ed a quelle iscritte nella sezione speciale dell'albo di cui all'art. 20 del Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria, può essere richiesto, tra l'altro, previa indicazione dei periodi temporali di interesse, di comunicare le generalità dei soggetti per conto dei quali esse hanno detenuto, gestito o amministrato beni, strumenti finanziari e partecipazioni in imprese, inequivocabilmente individuati.

Norma di tenore analogo è prevista in tema di Iva nell'art. 51, comma 2, n. 7, D.P.R. n. 633/1972.

¹⁰ Sui poteri istruttori cfr. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 2009, p. 351; LA ROSA, *I procedimenti tributari: fasi, efficacia e tutela*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, p. 803; BASILAVECCHIA, *Funzione impositiva e forme di tutela*, Torino, 2009; VIOTTO, *op. ult. cit.*

¹¹ Tale affermazione è confermata da SCHIAVOLIN, *Appunti sulla nuova disciplina delle indagini bancarie*, in *Riv. dir. trib.*, 1-2, 1992, p. 36.

Pietra miliare, dunque, è la L. n. 413/1991, ma passaggio imprescindibile per l'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale attraverso l'acquisizione e l'utilizzo dei dati scaturenti dai rapporti bancari e finanziari, è l'implementazione delle funzioni dell'Anagrafe tributaria ai sensi della L. 30 dicembre 2004, n. 311, che risponde alla logica secondo la quale il corretto controllo delle posizioni reddituali comporta un trasparente screening dei flussi finanziari¹².

In effetti, si ammetteva l'accesso a tutti i rapporti bancari e finanziari (comprese le operazioni fuori conto) e le operazioni intercorse fra contribuente ed intermediari finanziari, previa autorizzazione del Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate o del Comandante regionale della Guardia di finanza.

In seguito all'approvazione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge il 4 agosto 2006, n. 248, l'art. 7, D.P.R. n. 605/1973 (istitutivo dell'Anagrafe tributaria), ha disposto l'obbligo a carico delle banche, della società Poste italiane spa, degli intermediari finanziari, delle imprese di investimento, degli organismi di investimento collettivo del risparmio, delle società di gestione del risparmio, nonché di ogni altro operatore finanziario, di rilevare e tenere in evidenza i dati identificativi di ogni soggetto che intrattenga con loro *qualsiasi* rapporto o effettui *qualsiasi* operazione di natura finanziaria, ad esclusione di quelle di importo unitario inferiore a 1.500 euro. La richiesta di informazioni, rivolta unicamente agli intermediari finanziari che detengono rapporti con il contribuente, previa consultazione dell'Archivio dei conti e dei rapporti, inserito in seno all'Anagrafe tributaria, deve essere effettuata nel rispetto della privacy del contribuente.

Un ulteriore significativo passaggio normativo è il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge il 14 settembre 2011, n. 148 che, all'art. 2, comma 36 *undevicies*, ha stabilito come «in deroga a quanto previsto

¹² Cfr. TREMONTI, *Principi ispiratori della riforma fiscale*, in *Riv. Guardia di Finanza*, n. 2, 1995, p. 311, il quale sostiene che «ferma la tutela della privacy, non si possono controllare i redditi se non sono trasparenti i flussi finanziari che stanno a monte. Non si possono accertare i redditi se non c'è la possibilità di guardare anche i patrimoni».

dall'art. 7, comma 11, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, l'Agenzia delle entrate può procedere alla elaborazione di specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo basate su informazioni relative ai rapporti e operazioni di cui al citato art. 7, sesto comma, sentite le associazioni di categoria degli operatori finanziari per le tipologie di informazioni da acquisire».

Viene, così, per la prima volta istituita una sorta di *black list* di soggetti da sottoporre a controllo, attraverso una analisi preventiva dei rapporti finanziari dei contribuenti e, dunque, viene così parimenti codificato l'obbligo a carico degli istituti di credito di comunicare all'Agenzia delle entrate informazioni di carattere selettivo relative a tutti i potenziali evasori fiscali, individuati sulla base di una analisi del rischio di evasione, scaturente dalla titolarità di situazioni finanziariamente anomale.

La novità di tale norma – sebbene già in base al D.L. n. 138/2011 venissero individuati in primis i soggetti da controllare, cui fanno capo rapporti finanziari che presentano anomalie e, successivamente, si orientasse l'attività di accertamento unicamente in capo a tali categorie di contribuenti – è quella di non specificare chiaramente le tipologie di rapporti, né un tetto di operazioni “a rischio”, bensì soltanto i soggetti cui riferire i rapporti controllati, capovolgendo così il criterio secondo il quale le indagini finanziarie rappresentavano uno strumento istruttorio che veniva esperito soltanto dopo che l'Amministrazione finanziaria aveva già avviato un accertamento nei confronti di un individuato contribuente, previa autorizzazione e richiesta motivata.

In tale direzione è orientata anche la recente manovra di cui al D.L. n. 201/2011, convertito in legge il 22 dicembre 2011, n. 214, comunemente nota come decreto “Salva Italia”, il cui art. 11 sarà oggetto di approfondimento successivo.