

L'autorizzazione alle indagini finanziarie esplica funzione organizzativa

di [Gianfranco Antico](#)

Publicato il 6 Novembre 2023

Torniamo sul caso della autorizzazione necessaria a svolgere indagini finanziarie (e più in generale verifiche fiscali): che funzione ha questa autorizzazione? Deve essere motivata ed allegata a disposizione del contribuente?

In tema di **accertamento dell'Iva**, *"l'autorizzazione prescritta dal D.P.R. n. 633 del 1972, art. 51, comma 2, n. 7, (nel testo applicabile "ratione temporis"), ai fini dell'espletamento delle indagini bancarie, esplica una funzione organizzativa, incidente nei rapporti tra uffici, e non richiede alcuna motivazione, sicché la sua mancata allegazione ed esibizione all'interessato non comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite, che può derivare solo dalla sua materiale assenza e sempre che ne sia derivato un concreto pregiudizio per il contribuente"*.



E' questo il principio espresso dalla Corte di Cassazione.

Brevi note sulle autorizzazioni alle indagini finanziarie

Sul punto specifico^[1] appare particolarmente interessante l'**ordinanza n. 19961 del 6 ottobre 2015**, dove la Corte di Cassazione ha declinato sostanzialmente **tre principi: l'autorizzazione alle indagini finanziarie non va allegata, né esibita, né motivata**^[2].

1	?	<p><i>“In tema di accertamento dell’IVA, l’autorizzazione prescritta dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 51, comma 2, n. 7 ai fini dell’espletamento delle indagini bancarie risponde a finalità di mero controllo delle dichiarazioni e dei versamenti d’imposta e non richiede alcuna motivazione; pertanto, la mancata esibizione della stessa all’interessato non comporta l’illegittimità dell’avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite dall’Ufficio o dalla Guardia di Finanza, potendo l’illegittimità essere dichiarata soltanto nel caso in cui dette movimentazioni siano state acquisite in materiale mancanza dell’autorizzazione, e sempre che tale mancanza abbia prodotto un concreto pregiudizio per il contribuente” (Cass. n. 16874/2009);</i></p>
2	?	<p><i>“ l’autorizzazione necessaria agli Uffici per l’espletamento di indagini bancarie non deve essere corredata dall’indicazione dei motivi, non solo perché in relazione ad essa la legge non dispone alcun obbligo di motivazione, a differenza di quanto invece stabilito per gli accessi e le perquisizioni domiciliari, ma anche perché la medesima, nonostante il “nomen iuris” adottato, esplicando una funzione organizzativa, incidente esclusivamente nei rapporti tra uffici e avendo natura di atto meramente preparatorio, inserito nella fase di iniziativa del procedimento amministrativo di accertamento, non è nemmeno qualificabile come provvedimento o atto impositivo; tipologie di atti per le quali, rispettivamente, la L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, comma 1 e la L. 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, prevedono l’obbligo di motivazione” (Cass. n. 14026/2012; 5849/12);</i></p>

3	?	<p><i>“affinché l'erario possa utilizzare il risultato di accertamenti bancari effettuati nei confronti del contribuente è necessario che tali accertamenti siano stati debitamente autorizzati, ma non anche che il provvedimento di autorizzazione (la cui illegittimità può essere fatta valere dinanzi al giudice tributario soltanto quando venga ad inficiare il risultato fiscale del procedimento, e quindi l'accertamento tributario) venga esibito al contribuente” (Cass. 15 giugno 2007, n. 14023, 21 luglio 2009, n. 16874; conf., Cass. n. 25317/14; 28039/2013, 10675/2010, 16874/2009, 14023/2007 e 20420/14. Cass. n. 25771/2014 e 25770/14).</i></p>
---	---	--

La giurisprudenza di Cassazione

Sul versante giurisprudenziale ricordiamo che la posizione della Corte di Cassazione è netta e precisa.

In particolare, piace qui ricordare la **sentenza n. 14026 del 3 agosto 2012** (ud 4 aprile 2012) che ricostruendo dettagliatamente il quadro normativo **ha fissato dei principi guida**.

Le "autorizzazioni" contemplate dal **D.P.R. n. 600 del 1973, art. 32, comma 1** e **D.P.R. n. 633 del 1972, art. 51, comma 2**,...

...“non necessitano di autonoma motivazione in considerazione della assenza di una specifica previsione normativa che imponga tale requisito dell'atto, come emerge anche dal raffronto con le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 633 del 1972, art. 52 (estese alla materia delle imposte sui redditi in virtù del rinvio operato dal D.P.R. n. 600 del 1973, art. 33, comma 1) che disciplinano le autorizzazioni agli accessi nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali (per le quali è richiesta, peraltro, soltanto la indicazione dello scopo: art. 52, comma 1), ovvero alla esecuzione di accessi in locali adibiti anche ad abitazione (per le quali è richiesta

anche a autorizzazione del procuratore della Repubblica: art. 52, comma 1, ultima parte) ovvero alla esecuzione di perquisizioni domiciliari (per le quali è richiesta la autorizzazione del Procuratore della Repubblica che può essere rilasciata "soltanto in caso di gravi indizi di violazioni delle norme del presente decreto", art. 52, comma 2), la mancanza di una previsione normativa espressa che prescriva la motivazione delle autorizzazioni di cui all'art. 51, comma 2, nn. 6 bis, 7 e 7 bis (ed analogamente ex art. 32, comma 1 stessi numeri) viene giustificata con la riconduzione della acquisizione di notizie, informazioni, documenti - anche presso banche, istituti di credito, società di intermediazione finanziaria. Amministrazione postale - alle competenze ed al potere di verifica delle situazioni reddituali e patrimoniali dei contribuenti (in funzione dell'eventuale successiva attivazione del procedimento di accertamento) attribuiti per legge (art. 95 Cost., comma 3; D.P.R. n. 600 del 1973, art. 31; D.P.R. n. 633 del 1972, art. 51, comma 1) alla Amministrazione finanziaria.

Per quanto in particolare concerne la richiesta alle banche di fornire dati, notizie e documenti relativi ai servizi prestati ed rapporti intrattenuti con i propri clienti, si è rilevato che la autorizzazione ha per oggetto una "richiesta" che è rivolta esclusivamente all'ente che intrattiene i rapporti con il contribuente ("deve essere indirizzata al responsabile" della struttura, sede od ufficio), con la conseguenza che, non essendo legittimato detto ente a contestare la verifica fiscale condotta nei confronti di un soggetto diverso (il cliente), al quale invece la richiesta (e tanto meno la autorizzazione) non deve essere comunicata, il requisito formale della motivazione dell'atto autorizzativo appare logicamente del tutto inutile (cfr. Corte cass. 5 sez. 21.7.2009 n. 16874 che richiama il precedente della 5 sez. 15.6.2007 n. 14023 secondo cui la norma tributaria configura la esistenza della autorizzazione come condizione di legittimità dell'attività di verifica e dell'atto di accertamento, ma non richiede, tuttavia, la preventiva notifica od esibizione di tale atto all'interessato che potrà lamentare eventuali pregiudizi subiti mediante la impugnazione dell'atto di accertamento)".

Il nomen juris (autorizzazione) riferito all'atto permissivo contemplato dalle predette norme tributarie non può ritenersi ex se dirimente alla individuazione della natura e degli effetti giuridici, che deve invece

essere riconosciuta in base alla concreta funzione che l'atto viene a svolgere nella relazione di tipo organizzativo e procedimentale che si instaura tra gli uffici appartenenti alla medesima Amministrazione finanziaria e gli altri atti ed attività che convergono nell'attuazione delle competenze riservate ex lege a detti uffici.

L'autorizzazione interviene tra uffici inseriti nella medesima organizzazione pubblica, collocati in **rapporto di subordinazione gerarchica**, con la conseguenza che non è dato ipotizzare una diversificazione di interessi pubblici facenti capo a ciascun ufficio, dovendo invece ravvisarsi una identità di competenza tra l'ufficio superiore e quello locale: tanto consente di attribuire alla predetta autorizzazione una preminente funzione organizzativa, mediante la quale il titolare dell'ufficio regionale cui è demandata la competenza di disporre la acquisizione di dati, notizie ed informazioni anche attraverso indagini bancarie, assolve più agevolmente e speditamente il proprio compito legittimando l'ufficio inferiore alla relativa attività.

Venendo detta "*autorizzazione*" ad operare sul piano delle relazioni organizzative tra uffici del medesimo ente pubblico, rimane esclusa la natura "*provvedimentale*" di tale atto, in quanto inidoneo a produrre effetti giuridici all'esterno della organizzazione e ad incidere sulla sfera giuridica di terzi.

L'autorizzazione alle indagini finanziarie nel diritto pubblico

Nel diritto pubblico, infatti, la autorizzazione si configura come **provvedimento terminale di un autonomo procedimento amministrativo volto alla cura di un interesse (pubblico) distinto da quello perseguito dal soggetto autorizzato**: la autorizzazione è normalmente diretta alla verifica di presupposti o requisiti o condizioni predeterminati dalla legge in funzione dello svolgimento di attività (generalmente dei privati), ed assume quindi la funzione di controllo preventivo di conformità ai requisiti di legge, ovvero la funzione di accertamento della compatibilità della attività autorizzata con le esigenze di cura o tutela di altri interessi che potrebbero risultarne pregiudicati.

In tali casi il rapporto che si instaura tra il soggetto autorizzante e il soggetto autorizzato implica una relazione di autonomia degli interessi che fanno capo a tali soggetti, venendo a comporre la legge attributiva del potere autorizzatorio il potenziale conflitto tra detti interessi, secondo uno schema di subordinazione.

E ancora:

- con l'**ordinanza n. 9480 del 18 aprile 2018** (ud. 25 gennaio 2018) la Corte di Cassazione ha ribadito che la legittimità delle indagini finanziarie, pur essendo subordinata all'esistenza dell'autorizzazione, non necessita dell'esibizione;
- con l'**ordinanza n. 7747 del 20 marzo 2019** la Corte di Cassazione ha reiterato l'insegnamento secondo cui:

“In tema di accertamento dell’IVA, l’autorizzazione prescritta dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 51, comma 2, n. 7 (nel testo, applicabile “ratione temporis”, risultante dalle modifiche introdotte dalla L. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 18, comma 2, lett. c) e d)) ai fini dell’espletamento delle indagini bancarie risponde a finalità di mero controllo delle dichiarazioni e dei versamenti d’imposta e non richiede alcuna motivazione; pertanto, la mancata esibizione della stessa all’interessato non comporta l’illegittimità dell’avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite dall’Ufficio o dalla Guardia di Finanza, potendo l’illegittimità essere dichiarata soltanto nel caso in cui dette movimentazioni siano state acquisite in materiale mancanza dell’autorizzazione, e sempre che tale mancanza abbia prodotto un concreto pregiudizio per il contribuente.” (Cassazione, Sez. 5, Sentenza n. 16874 del 21/07/2009 – Rv. 609290 – 01).

Fonte: [Corte di Cassazione, Ordinanza n. 4651 del 14 febbraio 2023.](#)

NdR. Sul tema vedi anche: [Indagini bancarie e autorizzazione e utilizzabilità dei dati acquisiti](#)

NOTE

[1] Con la sentenza n. 3093 del 17 febbraio 2016 (ud 22 settembre 2015) la Corte di Cassazione ha confermato il principio di diritto secondo cui:

“in tema di accertamento delle imposte (dirette ed indirette), l'autorizzazione necessaria agli Uffici per l'espletamento di indagini bancarie non deve essere corredata dall'indicazione dei motivi, non solo perché in relazione ad essa la legge non dispone alcun obbligo di motivazione, a differenza di quanto invece stabilito per gli accessi e le perquisizioni domiciliari, ma anche perché la medesima, nonostante il "nomen iuris" adottato, esplicando una funzione organizzativa, incidente esclusivamente nei rapporti tra uffici, e avendo natura di atto meramente preparatorio, inserito nella fase di iniziativa del procedimento amministrativo di accertamento, non è nemmeno qualificabile come provvedimento o atto impositivo, tipologie di atti per le quali, rispettivamente, la L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, comma 1 e la L. 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, prevedono l'obbligo di motivazione (cfr. Corte Cass. Sez. 5, Sentenza n. 14026 del 03/08/2012)”.

[2] Peraltro già espressi con l'ordinanza n.16579 del 2 luglio 2013, dove la Suprema Corte aveva ribadito l'indirizzo già manifestato con la sentenza n. 16874 del 21/07/2009:

“In tema di accertamento dell'IVA, l'autorizzazione prescritta dall'art. 51, secondo comma, n. 7 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (nel testo, applicabile “ratione temporis”, risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 18, secondo comma, lett. c) e d), della legge 30 dicembre 1991, n. 413) ai fini dell'espletamento delle indagini bancarie risponde a finalità di mero controllo delle dichiarazioni e dei versamenti d'imposta e non richiede alcuna motivazione; pertanto, la mancata esibizione della stessa all'interessato non comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite dall'Ufficio o dalla Guardia di Finanza, potendo l'illegittimità essere dichiarata soltanto nel caso in cui dette movimentazioni siano state acquisite in materiale mancanza dell'autorizzazione, e sempre che tale mancanza abbia prodotto un concreto pregiudizio per il contribuente” (conforme Cass. Sez. 5, Sentenza n. 14023 del 15/06/2007; più recentemente anche Cass. 5849/2012).

A cura di Gianfranco Antico

Lunedì 6 novembre 2023