INDICE

Premessa **5**

Capitolo 1- La normativa in tema di indagini finanziarie **6**
1.1. Le prime deroghe al segreto bancario 8
1.2. La graduale soppressione del segreto bancario 9
1.3. La disciplina attuale 10
1.4. L'archivio dei rapporti finanziari 11

Capitolo 2 - I soggetti coinvolti nelle indagini finanziarie **14**
2.1. Tipologie di soggetti coinvolti. 16
2.2. I soggetti legittimati alle indagini 16
2.3. I soggetti destinatari delle richieste degli organi finanziari 17
2.4. Il responsabile della struttura accentrata 18
2.5. I soggetti destinatari degli accertamenti 19
2.6. Indagini finanziarie su terzi 20

Capitolo 3 - L'ambito di applicazione oggettivo **21**
3.1. Le operazioni oggetto di indagine finanziaria 22
3.2. Le fattispecie escluse 25

Capitolo 4 - La procedura istruttoria delle indagini finanziarie **26**
4.1. Le fasi della procedura 28
4.2. L'autorizzazione delle indagini 29
4.3. La notifica agli intermediari finanziari 32
4.4. L'obbligo di informativa da parte degli intermediari 33
4.5. Il contraddittorio preventivo 34
4.6. Le direttiva in materia di riservatezza dei dati e delle informazioni 37

Capitolo 5 - L'utilizzo dei dati delle indagini: le presunzioni **38**
5.1. L'impiego delle informazioni 39
5.2. Le presunzioni legali 41
5.3. Le presunzioni relative ai versamenti 42
5.4. Le presunzioni relative ai prelevamenti 43
5.5. Le soglie di rilevanza per i prelevamenti 44
5.6. Efficacia temporale delle soglie di rilevanza 45
5.7. Estensione delle indagini finanziarie a soggetti terzi: l'onere della prova 46

Capitolo 6 - Tutela e difesa del contribuente **48**
6.1. Onere della prova e difesa del contribuente 50
6.2. La tutela del contribuente nella fase istruttoria 52
6.3. La tutela e la difesa del contribuente nella fase giurisdizionale 53
6.4. Questioni di legittimità: il rispetto della procedura di indagine 54
6.5. Questioni di legittimità: i vizi dell'atto di accertamento 57
6.6. La difesa del merito 58

6.7. Tipologia di prove ammesse 60
6.8. Le dichiarazioni rese da terzi 61

Capitolo 7 - Rassegna di giurisprudenza 62
7.1. L'onere probatorio 63
7.2. Onere della prova in caso di estensione delle indagini finanziarie a soggetti terzi rispetto al contribuente accertato 63
7.3. Autorizzazione alle indagini: mancata esibizione, allegazione e motivazione 66
7.4. La prova contraria del contribuente per superare le presunzioni 68
7.5. Contraddittorio preventivo 69
7.6. Versamenti e prelevamenti 66

Premessa

L'accertamento basato sulle indagini finanziarie è uno di quegli eventi a cui nessun contribuente gradirebbe essere sottoposto.

In primo luogo, perché si tratta di una procedura piuttosto invasiva che consente all'Amministrazione finanziaria di richiedere, previa idonea autorizzazione, dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata dal contribuente attraverso un qualunque intermediario finanziario: infatti, mentre in passato vigeva il segreto bancario, l'evoluzione della normativa attuale ha implicato il definitivo superamento della tutela della riservatezza dei dati, in favore del perseguimento di un interesse ritenuto di rango superiore, quale la lotta all'evasione fiscale.

In secondo luogo, perché esiste un evidente squilibrio in materia di onere probatorio tra ufficio verificatore e soggetto verificato, dal momento che il legislatore ha stabilito che i dati rivenienti dalle indagini finanziarie costituiscono altrettante presunzioni legali a favore del Fisco: infatti, le movimentazioni bancarie, quali versamenti e prelevamenti, sono posti a base della rettifica della base imponibile dichiarata dal contribuente, se quest'ultimo, per effetto dell'inversione dell'onere della prova, non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto a imposta o che non hanno alcuna rilevanza allo stesso fine.

La prova contraria, che il soggetto verificato è chiamato a fornire per tutelarsi e difendersi, sia nella fase istruttoria che in quella giurisdizionale, consiste nell'analitica dimostrazione dell'irrilevanza ai fini reddituali di ciascuna singola operazione, non essendo considerati sufficienti, ai fini del superamento della presunzione, profili probatori generici.

Capitolo 1

La normativa in tema di indagini finanziarie

La normativa in tema di indagini bancarie: evoluzione	
Il segreto bancario	La **tutela della riservatezza** è stata per molto tempo considerata **prioritaria rispetto** all'esigenza di combattere l'**evasione fiscale**. Infatti, fino al 1971, tutte le notizie, informazioni e dati bancari erano coperti **da segreto d'ufficio**.
Le prime deroghe al segreto bancario	La **"Riforma Preti"** del 1971 e altre hanno introdotto la **possibilità di derogare** al segreto bancario, ma solo in casi di gravi indizi di evasione e di elusione. Le indagini finanziarie, tuttavia, potevano essere avviate solo in relazione a contribuenti **assoggettati preventivamente ad un'altra forma di accertamento**.
La graduale soppressione del segreto bancario	Nel 1991 si sono succeduti una serie di interventi legislativi che hanno: - **ampliato la platea di intermediari finanziari** a cui poter richiedere i dati; - **allargato l'ambito oggettivo** delle indagini estendendolo anche alle operazioni extra-conto; - **istituito l'Anagrafe dei Rapporti Finanziari** - **ridotto i tempi di acquisizione dei dati**.
La disciplina attuale	La disciplina attualmente vigente è in maggior parte la risultante dei provvedimenti legislativi emanati nel 2011, quali: - **D.L. 6 luglio 2011, n. 98**; - **D.L 13 agosto 2011, n. 138**; - **D.L. n. 201/2011 (Decreto Salva Italia)**.
I principi cardine della normativa attuale	1. Possibilità per l'Agenzia delle Entrate di **procedere all'elaborazione di specifiche liste selettive** di contribuenti da sottoporre a controllo. 2. **Ribaltamento del criterio di utilizzo del potere istruttorio** nei confronti dei dati finanziari: - in precedenza, l'accertamento bancario era utilizzato solo dopo che l'Agenzia delle Entrate aveva avviato un'attività accertativa nei confronti di un determinato contribuente; - attualmente le informazioni e i dati recepiti sono utilizzati per individuare le categorie di contribuenti che presentano anomalie e che, quindi, sono ritenuti da assoggettare a verifica. 3. Possibilità per la Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate di **accedere direttamente presso gli operatori finanziari.**

1.1 Le prime deroghe al segreto bancario

Il **segreto bancario** è stato per molti anni una sorta di **"baluardo"** che ha impedito l'effettuazione di opportune indagini finanziarie. Il fondamento giuridico del segreto bancario è da ricercarsi nella Legge Bancaria (Regio Decreto n. 375/1936), rivisitata e sostituita dal D.Lgs. n. 385/1993, in base al quale *"tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio"*.

Fino al 1971 **non esisteva alcuna deroga** al segreto bancario.

La Legge Delega del 9 ottobre 1971, n. 285, meglio nota come **Riforma Preti**, ha introdotto per la prima volta **specifici casi di deroga**, ma solo in *"ipotesi di particolare gravità, tassativamente determinate"*, sia nel contenuto che nei presupposti.

Infatti, l'art. 35 del **D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600**, in attuazione della suddetta legge delega, prevedeva la possibilità per l'Amministrazione Finanziaria di richiedere ad aziende e istituti di credito la copia dei conti intrattenuti con il contribuente assoggettato a controllo, ma solo nell'ipotesi in cui quest'ultimo avesse commesso **illeciti di una certa gravità**.

Il **D.P.R. 15 luglio 1982, n. 463** apporta le **prime sostanziali modifiche** all'impianto normativo caratterizzato dal segreto bancario. In particolare:

- prevede la possibilità di richiedere agli intermediari finanziari, dopo la ricezione della copia dei conti, **ulteriori dati e notizie di carattere specifico** relative agli stessi conti;
- **amplia la casistica** che legittima l'effettuazione di indagini bancarie, introducendo ulteriori ipotesi di deroga al segreto bancario quali quella relativa all'utilizzo di **fatture per operazioni inesistenti e all'accertamento ai fini IVA**;
- introduce, sia in riferimento alle imposte dirette che all'IVA, **una presunzione legale relativa** di imponibilità dei dati bancari;
- prevede la possibilità per i funzionari dell'Amministrazione Finanziaria di **accedere direttamente** presso le sedi degli istituti di credito nel caso in cui si fossero rilevati inadempienti rispetto alla richiesta di informazioni.

1.2 La graduale soppressione del segreto bancario

Un ulteriore e decisivo intervento in materia di indagini finanziarie è stato fatto con l'entrata in vigore della **Legge 413/1991**.

In seguito a tale intervento l'accesso alle informazioni finanziarie è stato **notevolmente semplificato**:

- sono stati **ampliati i poteri istruttori** degli Uffici finanziari che hanno potuto accedere ai rapporti di conto e deposito dei soggetti controllati semplicemente sulla base di una richiesta nominativa autorizzata;
- ha **istituito l'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito,** consistente nell'elenco dei rapporti intrattenuti dai contribuenti con gli operatori finanziari e ha previsto a carico di quest'ultimi l'obbligo di trasmettere all'Anagrafe tutte le informazioni relative alla propria clientela. L'Amministrazione Finanziaria poteva così disporre di un unico canale informativo per la conoscenza dei dati bancari.

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria del 2005) ha segnato il passaggio **dagli "accertamenti bancari" alle "indagini finanziarie"** ed ha innovato e ampliato l'ambito di operatività della disciplina, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto quello oggettivo:

- da un punto di vista **soggettivo** ha incluso tra gli operatori destinatari delle richieste dell'Amministrazione finanziaria, oltre alle banche e alla società Poste italiane, anche gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi d'investimento collettivo del risparmio (OICR), le società di gestione del risparmio (SGR) e le società fiduciarie;
- ha allargato **l'ambito oggettivo** delle indagini alle c.d. operazioni "extra conto" (es. cambio assegni, l'acquisto di valuta estera o bonifici per cassa), prevedendo la possibilità di richiedere, ai suddetti operatori finanziari, dati e notizie riferibili non solo ai rapporti di conto ma più in generale a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, inclusi i servizi prestati (es. custodia e amministrazione di servizi finanziari o la locazione di cassette di sicurezza);
- **ridotto i tempi di acquisizione dei dati e delle informazioni**, introducendo a carico degli intermediari finanziari l'obbligo di trasmissione dei flussi informativi in via telematica.

1.3 La disciplina attuale

L'attuale assetto normativo delle indagini finanziarie scaturisce da una serie di interventi normativi effettuati soprattutto nel corso del 2011, quali:
- **D.L. 6 luglio 2011, n.98;**
- **D.L 13 agosto 2011, n.138;**
- **D.L. n. 201/2011 (Decreto "Salva Italia").**

Il **D.L. 6 luglio 2011, n. 98** ha apportato le seguenti modifiche alla disciplina vigente:
- ha **incluso tra i soggetti destinatari** delle richieste da parte dell'Amministrazione Finanziaria anche **le società e gli enti di assicurazione**;
- ha **modificato le norme che disciplinano i poteri di accesso, ispezione e verifica** dei soggetti accertatori, prevedendo la possibilità per l'Amministrazione finanziaria e la Guardia di Finanza di accedere presso tutti gli operatori finanziari per l'acquisizione diretta dei dati, delle notizie e dei documenti relativi ai rapporti e alle operazioni di natura finanziaria oggetto della richiesta;
- ha previsto che **i soggetti legittimati al rilascio dell'autorizzazione** sono individuati, per l'Agenzia delle Entrate, nel Direttore Centrale dell'accertamento o, nel Direttore Regionale, e per la Guardia di Finanza, nel Comandante regionale.

Il D.L 13 agosto 2011, n. 138, ha previsto:
- la possibilità per l'Agenzia delle Entrate di **procedere all'elaborazione di specifiche liste selettive** di contribuenti da sottoporre a controllo. Tali liste sono formate sulla base delle informazioni relative ai rapporti e alle operazioni finanziarie oggetto di comunicazione all'Anagrafe tributaria;
- l'obbligo a carico delle banche e di tutti gli operatori finanziari in genere, l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle Entrate **informazioni di carattere selettivo relative a tutti i potenziali evasori fiscali** in quanto soggetti titolari di situazioni finanziariamente anomale.

Quest'ultima disposizione presenta un contenuto fortemente innovativo, dal momento che ha ribaltato **il criterio di utilizzo del potere istruttorio** nei confronti dei dati finanziari:
- in precedenza, l'accertamento bancario era utilizzato solo dopo che l'Agenzia delle Entrate aveva avviato una attività accertativa nei confronti di un determinato contribuente;
- attualmente le informazioni e i dati recepiti sono utilizzati per individuare le categorie di contribuenti che presentano anomalie e che, quindi, sono ritenuti da assoggettare a verifica.

Il **D.L. n. 201/2011**, comunemente **noto come decreto"Salva Italia"** segna la **fine della tutela della riservatezza** in favore della lotta all'evasione fiscale:
- pone infatti a carico degli operatori finanziari l'obbligo di comunicare periodicamente all'anagrafe tributaria le movimentazioni e ogni informazione, relativa ai rapporti intrattenuti con i propri clienti, necessaria ai fini di effettuare i controlli fiscali.

1.4 L'archivio dei rapporti finanziari

Le caratteristiche dell'archivio	
Definizione	Banca dati di notevoli dimensioni, contenente **i dati identificativi e contabili di tutti i soggetti** titolari di rapporti presso qualunque intermediario finanziario.
Finalità	Mettere a disposizione del Fisco elementi informativi per effettuare **accertamenti** finalizzati a **contrastare evasione ed elusione fiscale**.
I dati da comunicare	Le informazioni da comunicare riguardano i rapporti: - **intestati al contribuente;** - **cointestati;** - **di cui il contribuente può disporre.** Devono essere comunicate anche le **operazioni extra- conto**. I principali dati oggetto di comunicazione sono: - **saldi di apertura e di chiusura;** - importi delle **movimentazioni**; - **giacenza media annuale;** - movimentazioni relative a carte di credito e debito ricaricabili.
Gli operatori finanziari obbligati alle comunicazioni	Sono obbligati a trasmettere i dati richiesti: - istituti bancari; - Poste italiane; - consorzi e cooperative di garanzia collettiva dei fidi; - imprese di investimento; - organismi di investimento collettivo del risparmio; - società di gestione del risparmio; - società fiduciarie; - società ed enti di assicurazione per le attività finanziarie.
Le novità dal 1° gennaio 2023	Dal 1° gennaio 2023 dovranno essere fornite anche le **informazioni relative a**: - rapporti finanziari tenuti in criptovalute, metalli preziosi, asset finanziari o in altre valute che non sino a corso legale; - **servizi di pagamento e contratti di convenzionamento** (e-commerce).

I dati presenti nell'archivio dei rapporti finanziari sono **utilizzabili dal Fisco per effettuare accertamenti e determinare un maggior reddito imponibile**; è quindi importante che i contribuenti sappiano quali dati sono presenti nell'archivio con la **finalità di compiere consapevolmente** le operazioni con gli intermediari finanziari e sapere quali **ripercussioni** può avere il compimento di qualsivoglia movimentazione.

L'archivio dei rapporti finanziari è stato **istituito nel 2011** dal Decreto Salva Italia con la finalità di rendere più efficiente l'attività di controllo del fisco: si tratta di una banca dati di notevoli dimensioni, contenente i **dati identificativi e contabili** di tutti i **soggetti titolari di rapporti presso qualunque intermediario finanziario** e organizzato sulla base del codice fiscale di ciascun soggetto intestatario di rapporti finanziari.

LE COMUNICAZIONI PERIODICHE

I dati dell'archivio dei rapporti finanziari confluiscono nell'Anagrafe attraverso **le comunicazioni periodiche** che gli operatori finanziari sono obbligati a trasmettere; tali comunicazioni devono avvenire tramite l'infrastruttura SID (Sistema di Interscambio Dati) con la piattaforma di FTP o, nel caso di file inferiori a 20 MB, attraverso la posta elettronica certificata.

Prima dell'invio i files vengono compressi, crittografati e firmati elettronicamente.

Gli **operatori finanziari obbligati ad effettuare le comunicazioni periodiche** sono:
- istituti bancari;
- Poste italiane;
- consorzi e le cooperative di garanzia collettiva dei fidi;
- imprese di investimento;
- organismi di investimento collettivo del risparmio;
- società di gestione del risparmio;
- società fiduciarie;
- società ed enti di assicurazione per le attività finanziarie.

Gli operatori sono obbligati **a comunicare l'esistenza dei seguenti rapporti:**
- **intestati** al contribuente;
- **cointestati**;
- su cui i contribuenti hanno la **facoltà di disporre**.

Rientrano nell'obbligo di comunicazione anche **le operazioni extra-conto**.

Relativamente alla **frequenza temporale,** sono previste **2 tipologie di comunicazioni:**
- **mensile**;
- **annuale**.

Nell'ambito delle comunicazioni mensili devono essere comunicati:
1. dati **relativi al rapporto finanziario** e alle **operazioni extra-conto**, quali operazioni effettuate direttamente allo sportello bancario tramite assegni circolari e/o contanti;
2. **dati anagrafici** dei soggetti collegati al rapporto con specificazione del ruolo.

Sono oggetto delle **comunicazioni annuali**:
1. **dati identificativi del rapporto**, compreso il codice univoco assegnato dall'operatore al momento della comunicazione di accensione del rapporto;
2. **dati relativi ai saldi del rapporto**, distinti in saldo iniziale al 1° gennaio e saldo finale al 31 dicembre, dell'anno cui è riferita la comunicazione;
3. **saldo iniziale alla data di apertura**, per i rapporti **accesi nel corso dell'anno; saldo contabilizzato** antecedente la data di chiusura, per i rapporti chiusi nel corso dell'anno;
4. dati relativi agli **importi totali delle movimentazioni** distinte tra dare ed avere per ogni tipologia di rapporto, conteggiati su base annua;
5. **giacenza media annua** relativa ai rapporti di deposito e di conto corrente bancari e postali e rapporti assimilati;
6. altri dati contabili per alcune particolari tipologie di rapporto.

I dati mensili sono trasmessi entro il mese successivo all'apertura o alla chiusura del rapporto finanziario; a partire dal 1° gennaio 2023, per effetto delle modifiche introdotte dal Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 23 maggio 2022, i dati devono essere inviati entro l'ultimo giorno lavorativo del mese successivo all'apertura/chiusura del rapporto.

La **comunicazione annuale** deve essere effettuata attualmente entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello a cui si riferiscono le elaborazioni; a **partire dal 1° gennaio 2023**, per effetto delle modifiche introdotte dal Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 23 maggio 2022, il termine utile per effettuare la comunicazione è spostato all'ultimo giorno lavorativo del mese di febbraio, tenendo presente che il sabato è considerato giorno non lavorativo.

Per particolari tipologie di rapporti bancari o finanziari sussiste l'obbligo di comunicare ulteriori dati aggiuntivi a quelli relativi alle giacenze e ai flussi annuali. Ad esempio, per le **cassette di sicurezza**, la banca deve comunicare il numero totale degli accessi effettuati nell'anno dal contribuente. Un elevato numero di accessi denota un notevole utilizzo del contenuto della cassetta (tradizionalmente rappresentato dal denaro contante); potrebbe quindi ingenerare sospetti e giustificare la necessità di effettuare ulteriori verifiche e controlli al contribuente in questione.

Anche le **carte di credito o di debito ricaricabili** sono oggetto di comunicazione da parte degli operatori finanziari. Le informazioni richieste dal fisco per le carte di credito sono:
- importo totale degli acquisti effettuati nell'anno;
- importo totale delle ricariche effettuate nell'anno;
- importo totale del valore delle carte acquistate nell'anno per le prepagate non ricaricabili.

Dal 1° gennaio 2023, nell'ambito delle comunicazioni mensili da inviare all'anagrafe tributaria rientreranno anche:
- le **informazioni sui rapporti finanziari tenuti in criptovalute, metalli preziosi, asset finanziari** o ogni altra grandezza presa a riferimento per la valutazione, che sia comunque diversa dalle valute a corso legale;
- i **servizi di pagamento e i contratti di convenzionamento**, con la finalità di censire gli strumenti di trasferimento di fondi che possono essere considerati tra i più rappresentativi **dell'evoluzione del mercato dei prodotti finanziari e dell'e-commerce**.

Capitolo 2

I soggetti coinvolti nelle indagini finanziarie

I soggetti coinvolti nelle indagini	
I soggetti autorizzati allo svolgimento delle indagini	Gli organi deputati ad effettuare le indagini sono: - **l'Agenzia delle Entrate;** - **la Guardia di Finanza;** - **le Commissioni tributarie regionali e provinciali, ora Corti di Giustizia tributaria** (solo per integrare carenze documentali).
I soggetti destinatari delle richieste di dati	Sono tutti gli intermediari finanziari, quali: - **banche;** - **poste;** - **holding di partecipazione;** - **consorzi e cooperative di garanzia collettiva di fidi;** - **cambiavalute;** - **casse peota;** - **agenti in attività finanziaria;** - **addetti al commercio in oro;** - **istituti di moneta elettronica (IMEL);** - **imprese di investimento (SIM);** - **organismi di investimento collettivo del risparmio;** - **società di gestione del risparmio (SGR);** - **società fiduciarie.**
I destinatari dell'attività di accertamento	Sono: - **le persone fisiche residenti nel territorio dello Stato;** - **le persone fisiche che non risiedono nel territorio dello Stato;** - **le società di persone ed enti assimilati, incluso il GEIE;** - **le associazioni tra artisti e professionisti, comprese le società tra professionisti;** - **le società di capitali ed enti di ogni tipo;** - **enti pubblici e privati non commerciali;** - **"soggetti terzi" legati da rapporti con il contribuente accertato.**