

L'Anagrafe Tributaria e l'Archivio Unico Informativo (A.U.I.)

di Mauro Nicola

PREMESSA

Secondo le stime dell'Istat e dall'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate integrando i dati amministrativi in loro possesso, e scaturenti dall'analisi delle dichiarazioni Irap, coi dati statistici sulla contabilità nazionale si addivene al preoccupante risultato del raggiungimento di un livello evasivo pari a circa il 18% del PIL.

Sulla base di questi studi statistici l'evasione fiscale in Italia nel 2012 è stimata, nel suo complesso, in circa 120 miliardi di euro l'anno, con una media di 2000 euro a persona, e il cui recupero totale garantirebbe, ad esempio, un azzeramento dell'intero debito pubblico, che nel 2012 ammonta a oltre 1900 miliardi di euro, in soli 16 anni.

A questo punto elemento fondamentale di questa azione di contrasto all'evasione fiscale non può che essere una attenta, precisa e quanto mai mirata individuazione, e selezione, dei soggetti da sottoporre a verifica tributaria.

Elemento imprescindibile per questa azione di individuazione dei contribuenti da sottoporre a controllo fiscale è l'anagrafe tributaria, ossia un sistema informatizzato capace di gestire i dati e le informazioni relative ai contribuenti nei rapporti con il fisco e non solo.

Questo potentissimo strumento informatico a disposizione dell'Agenzia delle entrate ha potuto, negli anni, migliorare le proprie performance anche grazie all'implementazione, nella propria disponibilità di dati, di un ulteriore fonte di informazione alimentata dall'archivio unico informatico istituito al fine del contrasto delle attività di riciclaggio del denaro proveniente da operazioni illecite, ma finalizzato pure anche alla segnalazione di operazioni sospette.

Insomma una potentissima miscela capace di stanare gli evasori ma che talvolta incide, e anche troppo pesantemente, sulle persone comuni che nulla hanno a che fare col riciclaggio di denaro sporco o con l'evasione fiscale, ma che hanno come unica colpa magari quella di ritenere il nostro sistema bancario poco affidabile, preferendogli il denaro contante.

L'ANAGRAFE TRIBUTARIA

L'attuale assetto del sistema di anagrafe tributaria trova la sua configurazione nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 emanato in ragione delle necessità imposte dalla riforma tributaria del 1971.

Con la riforma del 1971 si elevò, infatti, il numero dei contribuenti da nove a circa venti milioni, assegnando al sistema di anagrafe tributaria la funzione di raccogliere ed ordinare, su scala nazionale, i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie rilevanti ai fini tributari.

L'intenzione del legislatore era quella di realizzare con l'istituzione dell'anagrafe tributaria uno dei punti chiave della riforma fiscale. Il sistema, come delineato dalla legge di riforma si proponeva di attenuare il carico tributario per il contribuente con il mantenimento del volume del gettito e l'ampliamento della base imponibile attraverso l'individuazione di aree di evasione totale o parziale.

Prima evidente conseguenza della creazione dell'anagrafe tributaria è stata la previsione di sistemi di codificazione dei soggetti da iscrivere all'anagrafe e l'attribuzione del codice fiscale.

In linea con quanto disposto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973 sono iscritti all'anagrafe tributaria: le persone fisiche, quelle giuridiche, le società, le associazioni ed altre associazioni di persone e di beni prive di personalità giuridica cui si riferiscono i dati e le notizie raccolte dall'anagrafe, o che abbiano richiesto l'attribuzione del numero di codice fiscale.

La disposizione originaria del decreto sull'anagrafe regolante gli atti e i documenti per i quali sussisteva l'obbligo dell'indicazione del codice ha invece subito nel tempo rilevanti modifiche.

Fra i principali atti e documenti si possono rammentare:

- a) le fatture e i documenti equipollenti emessi ai sensi delle norme regolanti l'I.V.A. relativamente al soggetto mittente;
- b) gli atti da registrare in termine fisso o in caso d'uso relativamente ai soggetti destinatari degli effetti giuridici immediati dell'atto;

- c) le comunicazioni allo schedario generale dei titoli azionari circa la società emittente e i soggetti da cui provengono se diversi dalla medesima società emittente;
- d) le dichiarazioni dei redditi, comprese le dichiarazioni dei sostituti d'imposta ed i certificati attestanti le ritenute alla fonte operate dagli stessi;
- e) le domande di iscrizione, variazione, cancellazione di ditte tenute dalle camere di commercio oltre quelli concernenti diritti reali e di godimento;
- f) i mandati, ordini ed altri titoli di spesa emessi dall'amministrazione dello Stato o da altri enti pubblici in esecuzione di obbligazioni diverse da quelle concernenti le borse di studio o derivanti da rapporti di impiego o di lavoro subordinato anche in quiescenza;
- g) i contratti di assicurazione ad esclusione di quelli relativi alla responsabilità civile ed alla assistenza e garanzie accessorie relativamente ai soggetti contraenti;
- h) i ricorsi alle commissioni tributarie di ogni grado relativamente ai ricorrenti e ai rappresentanti in giudizio.

La norma istitutiva dell'anagrafe tributaria ha previsto quale precipuo compito della stessa quello di procedere a : *"...raccogliere e ordinare i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari"*.

Dati che ovviamente saranno resi, poi, disponibili agli organi dell'amministrazione finanziaria preposti all'attività accertativa.

Ma questa funzione di collezione di dati non deve trarre in inganno il nostro lettore perché non è l'unica assegnata all'anagrafe tributaria. Infatti altro importante compito svolto dalla stessa è *"sulla base dei dati in suo possesso"* provvedere *"alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali"*, ed aggiungeremmo noi evasivi! In buona sostanza all'anagrafe tributaria sono stati attribuiti, sin dal lontano 1973, compiti di duplice natura: statici e dinamici.

L'attività di natura statica è basata essenzialmente sulla raccolta e conservazione dei dati e delle comunicazioni aventi rilevanza tributaria, mentre i compiti dinamici sono basati su un'attività di elaborazione dei dati raccolti e sulla creazione di applicativi informatici utili alle attività di verifica poste in essere dal personale dell'Agenzia preposto ai controlli.

È importante osservare come col trascorrere del tempo non si siano implementati solo gli atti, e i documenti, per i quali sussiste l'obbligo dell'indicazione del codice fiscale, ma grande espansione ha pure avuto il numero dei soggetti che, con cadenza periodica normativamente prefissata, hanno l'obbligo di comunicare all'anagrafe tributaria i dati e le informazioni in loro possesso, aventi anche solo potenzialmente una parvenza di rilevanza tributaria. Basti pensare, in argomento, all'obbligo, peraltro innumerevoli volte modificato, introdotto dall'articolo 21 del d.l. n. 78/2010 in materia di nuove comunicazioni da effettuarsi all'Agenzia delle entrate.

Secondo il disposto normativo veniva introdotto l'obbligo di comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'IVA, di importo pari o superiore a 3.000 euro. Tale disposizione mirava a rafforzare gli strumenti a disposizione dell'amministrazione finanziaria per il contrasto e la prevenzione dei comportamenti fraudolenti soprattutto in materia di IVA (frodi "carosello" e false fatturazioni), ma anche in ambito di imposizione sul reddito.

Infatti secondo il pensiero strategico del legislatore attraverso l'analisi, e l'incrocio, dei dati acquisiti tramite l'invio telematico, si sarebbe pervenuti ad una rapida ed efficace individuazione di soggetti a rischio frode ed evasione per una mirata ed immediata azione di controllo.

Ma gli stessi dati, una volta in possesso dell'amministrazione finanziaria, avrebbero consentito anche una più puntuale ricostruzione della congruità dei volumi d'affari e dei costi indicati nelle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti italiani, nonché l'individuazione di spese e consumi di particolare rilevanza utili alla individuazione della capacità contributiva, in specie ai fini dell'accertamento sintetico, ovvero redditometrico.

E proprio per garantire il corretto funzionamento dell'anagrafe tributaria il d.p.r. n. 605/1973 ha stabilito per la stessa particolari poteri quali la possibilità di *"... inviare questionari a qualsiasi soggetto ... e può richiedere la presentazione di allegati alle dichiarazioni dei redditi e dell'Iva ... allo scopo di acquisire o verificare gli elementi di identificazione necessari per l'attribuzione del numero di codice fiscale.. nonché gli altri dati utili per una completa individuazione del soggetto ovvero ai fini dell'accertamento di tributi o contributi"*.

Ma per comprendere appieno il funzionamento dell'anagrafe tributaria non va dimenticato che ad ogni obbligo di comunicazione gravante in capo al soggetto passivo a ciò obbligato corrisponde una specifica partizione dell'anagrafe stessa nella quale confluiscono i dati raccolti.

Data la rilevanza strategica di questo sistema informativo è stata istituita con l'articolo 2 della legge n. 60 del 27 marzo 1976, un'apposita Commissione Bicamerale, formata da Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, avente il compito della vigilanza sull'Anagrafe Tributaria.

L'ARCHIVIO DEI RAPPORTI FINANZIARI

Sicuramente oggi uno dei capisaldi dell'anagrafe tributaria è da considerarsi l'archivio dei rapporti finanziari, che attraverso il suo utilizzo garantisce agli organismi preposti al controllo tributario la disponibilità di una miriade di dati di assoluta pregnanza nel contrasto all'evasione fiscale.

Ma questa enorme disponibilità di conoscenze decisamente "intimistiche" del cittadino – contribuente porta con sé anche la necessità di proteggere tali dati e di garantirne la sicurezza nel momento dell'accesso e dell'utilizzo degli stessi.

Non possiamo sottacere come l'archivio dei rapporti finanziari sia oggi il vero cuore pulsante dell'anagrafe tributaria. In questa "sensibilissima" sezione affluiscono i dati provenienti dal mondo finanziario, e cioè principalmente raccolti da banche, Poste Italiane s.p.a., intermediari finanziari, imprese di investimento, organismi di investimento collettivo del risparmio, società di gestione del risparmio (Sgr) e, in genere, da ogni altro operatore finanziario a ciò obbligato.

I dati e le informazioni che i suddetti soggetti periodicamente inoltrano telematicamente all'anagrafe tributaria hanno ad oggetto i dati anagrafici delle persone fisiche e giuridiche con le quali l'intermediario finanziario intrattiene rapporti di varia natura, i dati dei contestatari o contitolari, dei delegati o dei procuratori, la tipologia e natura del rapporto intrattenuto, la data di inizio o di termine della procura o della delega a operare e infine, la data della prima operazione extra conto effettuata nel corso dell'anno oggetto di segnalazione.

È fondamentale segnalare pure che questa area dell'anagrafe tributaria non è utilizzabile solo ed esclusivamente ai fini dell'individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo fiscale, ma è resa disponibile anche ai soggetti che svolgono attività di riscossione tramite ruolo, per le attività istruttorie all'interno dei procedimenti di natura penale, per l'accertamento della consistenza patrimoniale dei soggetti per i fini di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge.

Dal primo ottobre dello scorso anno, dopo l'avvento dell'accertamento esecutivo, nell'ambito dell'attività di riscossione forzata è divenuto sempre più frequente il ricorso da parte delle società concessionarie della riscossione di procedure esecutive di pignoramento presso terzi condotte proprio sui conti bancari del debitore. La facilità, ma soprattutto la rapidità, di consultazione dell'archivio dei rapporti finanziari consente infatti alle società del gruppo Equitalia di avere immediatamente la fotografia dei rapporti che il debitore intrattiene con il sistema bancario allo scopo di procedere all'azione esecutiva vera e propria sulle somme depositate sul conto stesso.

Il flusso delle informazioni provenienti dagli operatori finanziari è stato pure esteso ai rapporti intrattenuti da costoro con la clientela italiana tramite le loro filiali o sedi operative all'estero. Allo stesso modo le banche e gli altri intermediari finanziari sono tenuti inoltre a comunicare all'anagrafe tributaria i dati relativi ai trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori e la regolarizzazione di attività finanziarie, investimenti e altre attività detenute all'estero.

Infine i soggetti del comparto finanziario che erogano mutui garantiti da ipoteca su immobili e prestiti, o mutui agrari di ogni specie devono, entro il 30 aprile di ciascun anno, comunicare all'anagrafe tributaria l'elenco delle persone fisiche che hanno corrisposto loro somme a titolo di interessi passivi.

Va ricordato inoltre che gli operatori finanziari sono destinatari di molteplici obblighi di segnalazione all'Anagrafe tributaria, sia nella qualità di soggetti tenuti per legge ad assolvere determinati obblighi fiscali per conto di terzi soggetti (c.d. sostituto d'imposta) sia in merito alla tipicità dell'attività svolta, relativamente alla quale il legislatore ha delegato numerose funzioni di supporto all'attività erariale, disponendo obblighi di applicazione del prelievo tributario, del versamento delle imposte nonché della rendicontazione di tali attività mediante presentazione di apposite dichiarazioni annuali.

Il conferimento da parte del fisco di numerosi e complessi compiti a carico degli operatori finanziari si è tradotto per lo Stato in un notevole risparmio di costi che altrimenti si sarebbero dovuti sostenere per le risorse umane e per i mezzi da utilizzare.

L'impegno del sistema bancario e finanziario in materia di segnalazioni all'Anagrafe tributaria è propedeutico allo svolgimento di qualsiasi attività istituzionale. Tutti i soggetti che vogliono servirsi delle banche e degli altri operatori finanziari sono tenuti ad esibire - unitamente ai documenti attestanti l'identità del soggetto persona fisica, ovvero la denominazione dei soggetti diversi (società, associazioni...) – il proprio numero di codice fiscale.

Dal 1 gennaio 2006 gli operatori finanziari sono tenuti a rilevare i dati anagrafici della clientela, ivi incluso il codice fiscale, e a tenerne evidenza ai fini della segnalazione, agli uffici finanziari richiedenti, dei rapporti intrattenuti e delle operazioni finanziarie eseguite da parte della propria clientela.

Successivamente, con la legge Bersani-Visco dello stesso anno è stato istituito l'Archivio dei rapporti finanziari, che costituisce una apposita sezione dell'Anagrafe tributaria. A tale proposito, gli operatori finanziari sono tenuti ai seguenti adempimenti:

1. rilevare l'anagrafica della clientela in sede di accensione di ogni rapporto ed esecuzione di ogni operazione di natura finanziaria effettuata senza interessamento di un rapporto (c.d. operazione extra conto);
2. trasmettere in via telematica con cadenza mensile i dati acquisiti nel mese precedente unitamente ai codici identificativi della tipologia dei rapporti ed operazioni.

In tal modo l'archivio dei rapporti finanziari contiene i nominativi dei soggetti intestatari, ivi inclusi i delegati, dei rapporti intrattenuti con gli operatori finanziari in corso dal 1° gennaio 2005, il codice identificativo del rapporto, il numero del rapporto stesso.

Attraverso il collegamento telematico a questa banca dati è possibile rilevare l'operatore finanziario presso il quale il soggetto sottoposto ad indagini risulta operare. A questo punto, qualora l'Agenzia delle entrate procedente ravvisi l'opportunità di approfondire l'indagine al fine di acquisire ulteriori dati e documenti (i.e. estratto conto, copia degli assegni...), formulerà apposita richiesta all'operatore finanziario mediante esclusivo utilizzo dell'indirizzo di posta elettronica certificata.

Il varo dell'archivio dei rapporti finanziari ed il conseguente avvio operativo, avvenuto il 29 ottobre 2007, ha rappresentato un notevole potenziamento degli strumenti d'indagine a disposizione degli uffici finanziari, dal momento che attraverso l'accesso all'archivio è possibile l'immediata rilevazione degli operatori finanziari presso i quali il soggetto sottoposto ad indagini intrattiene rapporti ed esegue operazioni, anche mediante delega conferita a terzi ovvero ricevuta da terzi. La funzionalità a regime dell'archivio è stata successivamente implementata con l'inserimento dei dati relativi ai nominativi dei soggetti autorizzati ad operare su rapporti intestati a terzi soggetti (soggetti delegati) nonché dei soggetti che hanno effettuato qualsiasi operazione finanziaria al di fuori di un rapporto continuativo (c.d. operazioni extra conto o per cassa).

Attualmente nell'archivio sono presenti oltre un miliardo di rapporti censiti, 200 milioni i soggetti con operazioni extra conto e quasi 100 milioni di deleghe.

Con il decreto "Monti", ossia il d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, si è deciso di imprimere un decisivo impulso all'efficacia dell'azione di controllo fiscale, mettendo a disposizione degli organi preposti al contrasto dell'evasione una più vasta gamma di dati relativi a tutti i rapporti finanziari, imponendone la comunicazione agli operatori del settore.

A tal fine viene previsto che a far data dal primo gennaio 2012, gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare periodicamente all'Anagrafe tributaria le movimentazioni relative ai rapporti finanziari e ogni altra informazione relativa ai predetti rapporti necessaria ai fini dei controlli fiscali (operazioni "fuori conto": dalla richiesta di assegni per contanti, alla richiesta di bonifici per contanti, al cambio di valuta, cambio assegni), nonché l'importo delle operazioni finanziarie stesse. In buona sostanza dovranno essere segnalati il totale delle movimentazioni attive e delle movimentazioni passive relative all'anno solare.

I suddetti dati devono essere archiviati nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria; per quanto riguarda le finalità delle informazioni inviate, esse potranno essere utilizzate dal Fisco anche per elaborare - con procedure centralizzate, secondo i criteri individuati con provvedimento direttoriale - specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione.

Ciò vuol dire, in definitiva, che a partire dal primo gennaio 2012, tale ulteriore criterio va ad aggiungersi - nei sensi prima specificati - all'esecuzione di indagini mirate sui rapporti finanziari di contribuenti già selezionati in base ad altri criteri selettivi, costituendo quindi i dati contabili comunicati un ulteriore input per richiedere agli operatori finanziari, previa autorizzazione, i dati, le notizie e i documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi. Ne deriva, quindi, un rafforzamento dell'azione della Finanza, finalità cui, in ultima analisi, sottende il decreto legge 201.

UTILIZZABILITÀ AI FINI PENALI DELL'ANAGRAFE DEI CONTI

Oltre che per le finalità di indagine tributaria, l'archivio dei rapporti finanziari è utilizzabile, per espressa previsione normativa, dalla Magistratura penale ed altre autorità inquirenti, dalle forze di polizia, dalla Consob, Equitalia, UIF ed anche dai Comuni.

Con riferimento alle indagini penali, l'attività di riscontro degli operatori bancari alle richieste di accertamento penale disposte dalla Magistratura inquirente per ricostruire la posizione bancaria degli inquisiti, rappresenta un elemento essenziale - ed in molti casi imprescindibile - per il corretto svolgimento ed il buon esito delle indagini volte alla repressione dei reati di natura economica o comportanti comunque significativi riflessi patrimoniali.

L'Archivio è divenuto pienamente operativo per tali indagini a partire dal 3 luglio 2009, data nella quale il Ministero della giustizia ha sottoscritto una convenzione con l'Agenzia delle Entrate per l'accesso diretto da parte delle Procure della Repubblica ai dati dello stesso Archivio, per svolgere le c.d. indagini di "primo livello".

L'accesso consente oggi alla Magistratura di individuare rapidamente presso quale banca/intermediario siano stati accessi rapporti e compiute operazioni finanziarie, da parte dei soggetti inquisiti.

In linea con il mutato scenario normativo e nell'ottica di perseguire una sempre maggiore efficienza degli strumenti di indagine ed una correlativa riduzione delle spese di giustizia, l'ABI ha più volte proposto nelle competenti sedi la necessità di una norma che consenta l'utilizzo anche nelle indagini penali della procedura telematica già in uso – da tempo e con grande successo - per le indagini tributarie, rappresentando gli indubbi vantaggi in termini di efficienza che deriverebbero dall'adozione di tale procedura.

GLI ALTRI UTILIZZI DI ORIGINE TRIBUTARIA DELL'ARCHIVIO DEI RAPPORTI FINANZIARI

Le banche e gli altri operatori finanziari sono tenuti al rispetto dei seguenti, ulteriori, obblighi di comunicazione a fini tributari:

³⁵/₁₇ monitoraggio fiscale;

³⁵/₁₇ comunicazione dei nominativi delle persone fisiche che hanno corrisposto interessi passivi per mutui agrari;

³⁵/₁₇ comunicazione dei bonifici bancari originati dal pagamento di spese per il recupero del patrimonio edilizio e per il contenimento energetico;

³⁵/₁₇ comunicazioni in ambito "spesometrico";

³⁵/₁₇ tracciabilità dei pagamenti.

Il monitoraggio fiscale

La vigente normativa prevede specifici obblighi di rilevazione e segnalazione dei flussi transfrontalieri di attività finanziarie a carico degli intermediari. In particolare questi ultimi sono tenuti a mantenere evidenza dei trasferimenti da e verso l'estero di denaro o valori mobiliari di importo superiore a 10.000 euro effettuati, anche attraverso movimentazione di conti o mediante assegni bancari o postali, per conto o a

favore di persone fisiche, enti non commerciali e di società semplici e associazioni ad esse equiparate, fiscalmente residenti in Italia. Tali obblighi si applicano altresì agli acquisti e alle vendite di titoli esteri o di certificati in serie o di massa esteri che i soggetti interessati dalla disciplina sul monitoraggio fiscale effettuano direttamente con gli intermediari ovvero per il loro tramite e, quindi, a prescindere dalla circostanza che l'operazione di acquisto o di vendita abbia o meno determinato un materiale trasferimento da o verso l'estero di disponibilità finanziarie.

Elenco delle persone fisiche che hanno corrisposto nell'anno interessi passivi per mutui fondiari e prestiti agrari.

Le banche che erogano mutui ipotecari e prestiti agrari sono tenute a trasmettere in via telematica, entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, l'elenco delle persone fisiche che hanno corrisposto interessi passivi in relazione a detti finanziamenti. Poiché gli interessi passivi danno diritto alla detraibilità dell'IRPEF, tale elenco, che include anche l'ammontare degli interessi passivi pagati nell'anno, è utilizzato dall'Amministrazione finanziaria in sede di controllo delle dichiarazioni annuali delle persone fisiche che hanno esposto detto ammontare nell'apposito riquadro degli oneri detraibili dalla propria imposta. In tal modo i contribuenti interessati non sono tenuti ad allegare alla propria dichiarazione annuale la documentazione probante il pagamento degli interessi passivi, adempimento questo che, allo stato attuale, risulta incompatibile con la trasmissione in via telematica delle dichiarazioni annuali.

Elenco dei bonifici bancari e postali disposti per il pagamento delle spese di recupero del patrimonio edilizio e per il contenimento energetico.

Le banche e le Poste sono tenute a trasmettere all'anagrafe tributaria, con cadenza semestrale, i dati relativi ai bonifici bancari mediante i quali è obbligatorio per legge eseguire i pagamenti dovuti per interventi di recupero del patrimonio edilizio ad uso abitativo ai fini della detrazione IRPEF del 36%. Gli elenchi da trasmettere contengono i dati identificativi del mittente, dei beneficiari della detrazione e dei destinatari dei pagamenti. Con la stessa procedura telematica vengono inviati gli elenchi dei bonifici disposti per il pagamento delle spese sostenute per il contenimento energetico degli edifici ai fini della detrazione fiscale del 55%.

Lo spesometro

L'art. 21 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto l'obbligo, per i titolari di partita IVA, di comunicazioni telematiche alla Agenzia delle entrate delle operazioni, attive e passive, rilevanti ai fini dell'IVA, di importo non inferiore a 3.000 euro (c.d. spesometro). In altri termini, sono obbligati alla comunicazione tutti i soggetti passivi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto che effettuano operazioni rilevanti agli effetti di tale imposta, i cui corrispettivi sono di importo pari o superiore a 3.000 euro al netto dell'IVA. La normativa di attuazione prevede che la comunicazione delle operazioni deve avvenire entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferiscono le operazioni rese. Lo stesso provvedimento ha escluso dall'obbligo di comunicazione, tra le altre, le operazioni che hanno costituito oggetto di comunicazione all'anagrafe tributaria, ai sensi dell' art. 7 del D.P.R. n. 605 del 1973.

Tracciabilità dei pagamenti

L'art. 7, c. 2, lett. o, del DL 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla L 12 luglio 2011, n. 106, ha aggiunto un nuovo comma all'art. 21 del D.L. n. 78 del 2010, con il quale viene disposta l'abolizione della comunicazione telematica da parte dei contribuenti per acquisti effettuati d'importo superiore a 3.000 euro in caso di pagamento con carte di credito, prepagate o bancomat. La ratio della norma è stata quella di porre l'onere della segnalazione a carico del sistema bancario (circuito dei pagamenti) in luogo degli esercenti commerciali.

L'Archivio Unico Informatico (A.U.I.)

L'Archivio Unico Informatico (A.U.I.) previsto dall'art. 37 del d. lgs. n. 231/2007 costituisce lo strumento centralizzato nell'azione improntata dalle Autorità di Vigilanza per il rispetto degli obblighi di verifica adeguata della clientela degli intermediari finanziari, così come richiesta dall'art. 36, c. 1, lett. a della norma.

Come noto, tra le misure di contrasto all'evasione fiscale si inseriscono anche alcune norme volte a presidiare il fenomeno del riciclaggio. Infatti, ai sensi dell'art. 49 del D.lgs. n. 231 del 2007, è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento, è complessivamente pari o superiore a 1.000 euro.

Il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificialmente frazionati. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A..

Le banche sono quindi tenute a comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze le infrazioni alle disposizioni in tema di circolazione del denaro contante e dei titoli al portatore di cui hanno notizia in relazione ai loro compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni e responsabilità.

Nel corso degli anni si sono succeduti una serie di interventi volti a modificare le cd. "soglie d'importo". Si è passati quindi da 12.500 euro a 5.000 euro (con il d.l. n. 70 del 2010). La soglia è stata ulteriormente ridotta ad un importo pari o superiore a 2.500 euro (comma 4 dell'art. 2, d.l. 13 agosto 2011, n. 138) e infine ad un importo pari o superiore a 1.000 euro (comma 1 dell'art. 12, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201).

Dal lato dell'intermediario bancario e finanziario, preme ricordare che la segnalazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'infrazione delle norme sulla circolazione del contanti tra privati e la segnalazione di operazioni sospette a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo all'UIF non costituiscono in alcun modo una "notizia di reato", ma sottopongono all'attenzione del MEF o dell'UIF elementi di valutazione che poi verranno esplorati dalle rispettive Autorità.

L'UIF ha recentemente pubblicato gli schemi relativi alla operatività connessa con le frodi fiscali internazionali e con le frodi nelle fatturazioni, richiedendo a tutti i destinatari della normativa antiriciclaggio di prestare attenzione, nell'ambito delle proprie valutazioni, all'operatività inusuale che caratterizza settori quali attività di pulizia e manutenzione, attività di consulenza e pubblicitarie; settore dei materiali ferrosi; edile, dell'autotrasporto e del movimento terra, dei metalli preziosi, etc. Gli schemi rappresentativi dell'UIF hanno riguardato negli anni molteplici fenomeni, dall'usura, al fishing, al factoring, etc.

La Banca d'Italia, in attuazione della riserva di legge di cui all'art. 37, settimo comma, del citato decreto legislativo, ha emanato regole di comportamento e di attuazione di un sistema di rilevazione e di conservazione dei dati il cui rispetto non solo formale permette una rappresentazione quanto più obbiettiva possibile della realtà analizzata dai singoli intermediari. Infatti l'attivazione dell'A.U.I. richiede la messa in atto di strumenti informatici, organizzativi, procedurali oltreché un sistema di controlli interni che impegnano non solo dal punto di vista economico e di risorse umane, gli intermediari sia come singoli che più in generale come sistema. Un impegno assolto dalla Banca d'Italia che ha comportato anche la rivisitazione degli assetti organizzativi della stessa, attraverso la costituzione di una struttura, l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), deputata ad essere l'interfaccia istituzionale dei flussi informatici previsti dalla norma, la quale ne definisce le funzioni quale "... *struttura nazionale incaricata di ricevere dai soggetti obbligati, di richiedere ai medesimi di analizzare e di comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*".

In quest'ottica la linea definita dalla Banca d'Italia assolve funzioni di certezza, nei criteri di registrazione, ma soprattutto di tracciabilità delle operazioni poste in essere in modo da segnalarle all'UIF con cadenza mensile in forma aggregata dalla cui analisi sia possibile l'evidenziazione di fenomeni anomali e secondo tipologie predefinite dall'UIF medesimo.

La costruzione dell'AUI, quale unica banca dati informativa, rappresenta per le amministrazioni interessate, un patrimonio di conoscenze che va inquadrato prima di tutto come fattore ed esigenza di consapevolezza e di razionalizzazione dei diversi canali e flussi di informazioni, e notizie coinvolgenti il singolo cliente, resi ancor più complessi dalla struttura organizzativa dei gruppi, specie bancari, e dall'uso di network di prodotti finanziari.

La normativa vigente, avente ad oggetto la struttura e la funzionalità dell'AUI, ne definisce le caratteristiche nel rispetto di standard precostituiti che enfatizzano l'omogeneità di alimentazione e di gestione, ferme rimanendo la libertà organizzativa, e quindi la responsabilità, dell'intermediario di attivare altri e separati data base segmentati per tipologia di attività ma, comunque, con la possibilità di ricavarne informazioni integrate.

Compiti di alimentazione dell'AUI, con specifiche modalità e tempistiche di registrazione, sono stati introdotti pure in capo ad alcune categorie professionali quali:

- i soggetti iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e nell'albo dei consulenti del lavoro;
- ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da periti, consulenti ed altri soggetti che svolgono in maniera professionale anche nei confronti dei propri associati o iscritti attività in materia di contabilità e tributi, ivi compresi associazioni di categoria di imprenditori o commercianti, Caf e patronati;
- notai e avvocati;
- prestatori di servizi relativi a società e trust (con esclusione di soggetti precedentemente elencati).

Nelle linee guida della Banca d'Italia viene precisato che oggetto della registrazione sono i rapporti continuativi definendone la terminologia ed i confini :

(A) CONTI : ricomprende il conto corrente ed altri conti non transitori, cioè utilizzati solo come evidenza contabile temporanea ,in attesa di definitiva imputazione;

(B) DEPOSITI : include ogni forma di deposito, bancario o postale, anche quelli di strumenti finanziari in custodia ed amministrazione, contrattualizzati con l'intermediario;

(C) ALTRI RAPPORTI NON OCCASIONALI : caratterizzati da durata , accolgono la movimentazione di mezzi di pagamento di qualunque tipologia.

L'elencazione della tipologia di operazioni soggette, pur nel rispetto della richiamata segmentazione non poteva che essere lasciata all'autonomia organizzativa dell'intermediario, ed in particolare della banca, al cui rispetto la Banca d'Italia si è sempre attenuta.

Dall'oggetto della registrazione (COSA registrare) si risale al soggetto (CHI) che comprende, oltre al titolare formale (apparente) il titolare effettivo, i cui estremi devono essere rilevati in maniera autonoma "come legame" con il primo , oltre ai delegati, anch'essi rilevati in modo autonomo rispetto al delegante.

Tab. 1 - Cosa acquisire e registrare

Nei rapporti continuativi	<ul style="list-style-type: none"> • Data di attivazione • Numero del rapporto • Dati identificativi • Codice cliente dell'intestatario • Dati identificativi dei delegati • Dati identificativi del titolare effettivo (se diverso dall'intestatario)
Nelle operazioni	<ul style="list-style-type: none"> • Data • Sportello presso cui è effettuata l'operazione • Causale tipologica • Importo • Dati identificativi cliente e/o soggetto esecutore • Numero del rapporto sul quale è effettuata l'operazione • Per ordini di pagamento/accredito: • Dati identificativi beneficiari/ordinante • Sportello dell'intermediario finale, sede, paese • Numero rapporto e indirizzo beneficiario/ordinante

E' opportuno richiamare l'attenzione sugli aspetti quantitativi dell'obbligo di registrazione ed archiviazione che prevedono :

- a) per ogni operazione disposta dal cliente che concretizzi la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a € 15.000;
- b) per ulteriori operazioni rispetto alle operazioni oltre la soglia e per quelle frazionate che superino il limite, effettuate nella stessa giornata in cui si è raggiunto e superato l'importo soglia.

Quanto alla definizione di “operazione frazionata” la stessa viene individuata dalla normativa in essere come segue: *“operazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ai limiti stabiliti dal presente decreto...posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni ferma restando la sussistenza dell’operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale.”*

In questo contesto è rilevante ricordare la soppressione, operata a cura del d. lgs. n. 151/2009, delle cosiddette “operazioni collegate” che sono state ricomprese nel più ampio alveo delle “operazioni frazionate”.

Nell’alimentazione dell’A.U.I. la Banca d’Italia, prendendo atto del dinamismo del mercato finanziario e particolarmente creditizio, caratterizzato da aggregazioni, fusioni, concentrazioni, ha stabilito particolari obblighi per le pari che pongono in essere tali operazioni, richiamando sia l’effetto di tali operazioni sui rapporti sia soprattutto le specifiche responsabilità .

Così il soggetto cedente, oltre a registrare la chiusura dei rapporti oggetto di cessione, entro tre mesi dell’accordo, deve trasferire, nello stesso lasso temporale, le relative evidenze nell’A.U.I. del cessionario, mantenendo peraltro la responsabilità delle registrazioni sino alla data della cessione.

Tab. 2 – Gli obblighi delle parti

Chi si scinde o cessa la propria attività	Chi subentra o incorpora
a) registra la chiusura dei rapporti entro 3 mesi	a.1) garantisce la conservazione delle registrazioni
b) trasferisce l’A.U.I. entro 3 mesi	b.1) integra le registrazioni nel proprio A.U.I.

Nella registrazione delle operazioni la Banca d’Italia introduce regole generali che gli intermediari devono seguire secondo un principio che evidenzia *“...la finalità economica sottostante rispetto a una che rappresenta la tipologia del mezzo di pagamento...”*. A tale scopo è stata predisposta una serie di causali analitiche articolate per tipologia dei destinatari della norma, individuati in 12 soggetti.

Tab. 3 – I soggetti destinatari della norma

1	Banche e Poste Italiane spa
2	Imprese assicurative operanti in Italia (art. 2 ,c. 1 d. lgs. n. 209/2005)
3	SIM , SGR ed Agenti di cambio
4	Società fiduciarie ex lege n. 1966/1939
5	SICAV
6	Intermediari finanziari iscritti nell'Elenco Generale (art. 106 TUB) e Intermediari finanziari iscritti nell'Elenco Speciale (ex art.107 TUB)
7	IMEL (Istituti di Moneta Elettronica)
8	Società di riscossione tributi
9	Soggetti che offrono via internet/telecomunicazioni/reti telematiche giochi, scommesse, concorsi con vincite in denaro (l. n. 266/2005,art.1, comma 535)
10	CONFIDI (art. 155,c. 4 TUB)
11	Cambiavalute (art. 155,c. 5 TUB)
12	Cassa Depositi e Prestiti

I flussi informativi oggetto di inserimento nell'A.U.I. sono relativi a tre fattispecie ben definite:

1. operazioni;
2. rapporti;
3. legami tra soggetti.

Ognuna delle fattispecie evidenziate prevede la registrazione di diverse tipologie di informazioni che scaturiscono dalla loro concretizzazione e che riguardano sia gli aspetti oggettivi, quali i dati caratteristici dell'operazione, che quelli soggettivi, e contestualizzabili in chi ha posto in essere l'operazione, il delegante, per conto terzi, la controparte...

La complessità dei flussi informativi, anche in senso quantitativo, destinati ad alimentare l'A.U.I. ed in particolare la loro gestione comporta la responsabilità di conoscere e valutare il cliente prima e la singola operazione poi, ma anche ricordare che eventuali omissioni verranno pesantemente sanzionate.

Per agevolare la gestione di questa massa di dati sono stati da tempo predisposti dalla Banca d'Italia programmi informatici che permettono sia la rilevazione di anomalie (GIANOS-Generatore di Indici di Anomalie per le Operazioni Sospette) sia di evidenziare disfunzioni procedurali (Diana).

14 settembre 2012

Mauro Nicola