



COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

INDAGINE CONOSCITIVA

*L'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE
DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA.
POTENZIALITA' E CRITICITA' DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE*

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Dott.ssa Rossella Orlandi

Roma, 18 novembre 2015 (h. 8:30)

Palazzo San Macuto, via del Seminario n. 76

Sommario

1. PREMESSA.....	3
2. IL MODELLO 730 PRECOMPILATO	3
2.2 Iniziative volte a incrementare le informazioni da inserire nella dichiarazione precompilata 2016	5
2.3 Iniziative volte a semplificare la dichiarazione dei sostituti d'imposta	6
2.4 Criticità legate al modello 730 precompilato	7
3. LA FATTURAZIONE ELETTRONICA	9
3.1 La fatturazione elettronica tra privati	9
3.2 La fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le PA	11
3.2.1 Scarti per errori formali	11
3.2.2 Utilizzo della notifica di esito.....	12
3.2.3 Gli Enti locali	13
3.2.4 La procedura Sdi e le evoluzioni possibili	14
3.2.5 Criticità legate alla fatturazione elettronica verso le PA	15

1. PREMESSA

Ringrazio il Signor Presidente, gli Onorevoli Senatori e Deputati per l'opportunità che mi viene offerta di fare il punto sullo stato di attuazione del 730 precompilato e della fatturazione elettronica, progetti fondamentali e strategici sui quali l'Agenzia delle Entrate sta fortemente investendo, di fornire l'aggiornamento dei dati resi noti nel corso dell'audizione dello scorso 22 luglio e di rispondere ad alcuni quesiti sollevati dal Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, e dalla Federmanager, nel corso delle rispettive audizioni svoltesi innanzi a questa Onorevole Commissione.

2. IL MODELLO 730 PRECOMPILATO

La dichiarazione precompilata rappresenta una sfida di miglioramento della *governance* fiscale, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea agli Stati membri, volte a promuovere una maggiore efficienza delle autorità fiscali e a improntare il rapporto tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente sulla reciproca trasparenza e fiducia.

Dal 15 aprile 2015, l'Agenzia delle Entrate ha messo a disposizione di circa 20,5 milioni di cittadini il modello 730 precompilato (18,5 milioni di cittadini che già abitualmente presentavano il modello 730 e 2 milioni di contribuenti che pur possedendo i requisiti per presentare il modello 730 preferivano predisporre il modello UNICO PF), fondamentale tassello per l'evoluzione del rapporto fisco-contribuente sempre più orientato alla semplificazione ed alla collaborazione.

Considerata la rilevanza strategica del progetto, è stata realizzata un'importante campagna informativa per assicurare un'ampia diffusione, tra i cittadini potenzialmente interessati, di tutte le informazioni utili a garantire il buon esito dell'iniziativa.

Una riforma così radicale comporta una forte necessità di spiegare ai cittadini le novità e le opportunità offerte dal nuovo sistema del 730 precompilato.

Ad oggi, le prime analisi effettuate evidenziano un positivo avvio del sistema "730 precompilato"; infatti, al 20 settembre 2015 risultano inviati circa 19,5 milioni di modelli 730 contro i 18,5 milioni del 2014.

I modelli 730 inviati direttamente all’Agenzia dai contribuenti utilizzando l’applicazione realizzata, senza necessità quindi di doversi recare da un CAF o da un professionista, sono stati 1,4 milioni, mentre 11,2 milioni di modelli precompilati sono stati resi disponibili ai contribuenti attraverso gli intermediari ai quali avevano conferito la delega.

Per il primo anno di avvio sperimentale del progetto, quindi, il 65% dei modelli 730 inviati è stato predisposto, direttamente o tramite CAF/professionisti, utilizzando i dati elaborati dall’Agenzia.

Questi risultati sono stati possibili grazie all’impegno di tutti gli attori della fiscalità: lo sforzo dell’Agenzia è stato rivolto oltre che a individuare i criteri di utilizzo dei dati elementari trasmessi dai soggetti terzi (sostituti d’imposta, banche, assicurazioni, etc.), a rendere semplice la procedura informatica per la visualizzazione e la gestione del 730 precompilato, per mettere i cittadini in condizione di utilizzare, in completa autonomia, uno strumento di agile fruibilità, pur nella complessità del quadro normativo di riferimento in materia tributaria, anche ad assicurare agli intermediari modelli 730 il più possibile completi e corretti.

Nonostante le difficoltà dovute alla fase di avvio e alla necessità di spiegare e abituare i cittadini alle novità introdotte, sono pervenute anche numerose segnalazioni di soddisfazione circa la semplicità d’uso della procedura web e, in generale, sulla dichiarazione precompilata.

Utilizzando i dati trasmessi attraverso le certificazioni uniche dai datori di lavoro e dagli enti previdenziali, per la predisposizione della dichiarazione precompilata, l’Agenzia delle Entrate è, peraltro, riuscita ad attuare una sorta di controllo preventivo su circa 220 mila posizioni.

In particolare, sono state inviate altrettante lettere bonarie ai contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione pur avendo percepito redditi da lavoro dipendente o da pensione da più sostituti, nessuno dei quali, in base alle certificazioni inviate, avrebbe effettuato il conguaglio delle imposte.

L’Agenzia ha invitato i cittadini interessati a verificare la sussistenza dell’anomalia, il corretto assolvimento degli obblighi tributari ed eventualmente a presentare, qualora effettivamente tenuti, il modello Unico Persone Fisiche entro il 29 dicembre 2015 (ossia

entro 90 giorni dalla scadenza ordinaria del 30 settembre), beneficiando con il ravvedimento operoso di una significativa riduzione delle sanzioni dovute per la tardiva dichiarazione e per gli eventuali versamenti.

È stato, quindi, inaugurato un nuovo corso nei rapporti con i contribuenti, improntato su trasparenza e collaborazione.

2.2 Iniziative volte a incrementare le informazioni da inserire nella dichiarazione precompilata 2016

Con riferimento al modello 730 precompilato 2015, l’Agenzia delle Entrate sta procedendo ad un’attenta analisi delle dichiarazioni pervenute, anche attraverso un confronto dei dati dichiarati dai contribuenti con quelli precompilati.

Tale disamina è finalizzata a perfezionare i criteri di compilazione da utilizzare in vista della campagna dichiarativa 2016 e a rendere il più possibile agevole ai cittadini la presentazione della dichiarazione dei redditi, pur nella consapevolezza della complessità della materia tributaria.

L’Agenzia delle Entrate, inoltre, sta lavorando per incrementare le informazioni da inserire nella dichiarazione precompilata 2016.

Oltre alle spese sanitarie – e ai relativi rimborsi – con riferimento alle quali è stato già pubblicato il provvedimento del 31 luglio 2015, recante le *“Modalità tecniche di utilizzo dei dati delle spese sanitarie ai fini della elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata”*, si sta valutando la possibilità di raccogliere i dati relativi ai contributi versati per le forme di previdenza complementare, alle spese sostenute per la frequenza di corsi di istruzione universitaria, alle spese funebri e alla prima rata delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici. Si tratta di oneri che, negli anni passati, hanno fatto registrare le frequenze più alte in sede di compilazione delle dichiarazioni dei redditi.

Più in generale, si evidenzia che, al fine di rendere sempre più completa e puntuale la precompilazione della dichiarazione dei redditi, è auspicabile un complessivo intervento normativo volto a razionalizzare gli oneri e le spese detraibili, con particolare riferimento alla semplificazione delle regole di funzionamento delle misure agevolative. Vanno in tale

direzione gli interventi contenuti nel disegno di legge di stabilità 2016 finalizzati a rendere più semplici le modalità di determinazione degli oneri detraibili per le spese sostenute per la frequenza di corsi di istruzione universitaria e per le spese funebri.

2.3 Iniziative volte a semplificare la dichiarazione dei sostituti d'imposta

L'Agenzia sta lavorando ad un profondo cambiamento del modello 770 semplificato, mediante una significativa riduzione delle informazioni richieste ai sostituti d'imposta. Tenuto conto che entro il 7 marzo di ciascun anno i sostituti sono tenuti ad inviare telematicamente all'Amministrazione finanziaria le certificazioni uniche per la predisposizione della dichiarazione precompilata, si sta cercando di eliminare del tutto le informazioni di dettaglio (ossia riferite ai singoli percipienti) attualmente presenti nel richiamato modello 770 semplificato. In tal modo si evita ai sostituti d'imposta il doppio invio degli stessi dati, il primo entro il 7 marzo, per la dichiarazione precompilata, il secondo entro il 31 luglio, per la trasmissione del modello 770.

Tale innovazione sarà resa possibile dalla disposizione contenuta nel disegno di legge di stabilità per il 2016, che attribuisce valenza dichiarativa alla trasmissione delle certificazioni uniche entro il 7 marzo. A fronte di un contenuto incremento delle informazioni richieste in sede di trasmissione delle certificazioni uniche, vi sarà, pertanto, una rilevante semplificazione della dichiarazione dei sostituti d'imposta.

Tale progetto è stato già illustrato alle associazioni di categoria e ai professionisti del settore, ai quali, unitamente ai sostituti d'imposta, è richiesto, nel primo anno di applicazione, uno sforzo legato alla necessità di adeguare gli applicativi attualmente in uso, sforzo che determinerà, comunque, una razionalizzazione dell'adempimento.

Alla luce dell'impegno richiesto a tutti gli attori coinvolti, appare, pertanto, condivisibile che, nel primo anno di applicazione, come proposto dai rappresentanti del Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (di seguito, CNDCEC) nel corso dell'audizione del 4 novembre u.s., l'obbligo di trasmissione entro la data del 7 marzo delle nuove certificazioni uniche sia limitato a quelle contenenti dati utili per la predisposizione della dichiarazione precompilata, con differimento alla data di

presentazione del modello 770 (il 31 luglio) del termine di trasmissione delle restanti certificazioni uniche.

Un eventuale rinvio, invece, del termine di presentazione del modello 730 (attualmente fissato al 7 luglio), pure richiesto dai Caf e da altri intermediari, potrebbe avere riflessi sui tempi di erogazione ai cittadini dei rimborsi fiscali effettuati mediante i sostituti d'imposta, che oggi sono ordinariamente corrisposti con le retribuzioni di luglio (per i lavoratori dipendenti) e con le pensioni di agosto o settembre (per i pensionati).

2.4 Criticità legate al modello 730 precompilato

Relativamente all'introduzione nella dichiarazione precompilata del 2016 delle spese sanitarie, inviate all'Agenzia delle Entrate attraverso il Sistema Tessera Sanitaria gestito dal MEF, la Federmanager, il CNDCEC e la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri hanno segnalato le seguenti criticità, rispettivamente, nel corso delle audizioni del 30 settembre, 4 e 11 novembre u.s.

- Duplicazione di adempimenti a carico dei medici e degli odontoiatri, atteso che i dati acquisiti con la trasmissione al Sistema Tessera Sanitaria potrebbero essere già disponibili in quanto comunicati all'Agenzia delle Entrate tramite lo "spesometro".

Al riguardo, si evidenzia che i dati acquisiti per lo "spesometro", rispondendo a finalità diverse rispetto all'elaborazione della dichiarazione precompilata, non sono sufficienti per tale impiego. La lamentata duplicazione potrà evitarsi escludendo dall'invio dei dati rilevanti per lo "spesometro" le informazioni già trasmesse al Sistema Tessera Sanitaria per la dichiarazione precompilata. Questi ultimi dati, infatti, potranno essere acquisiti dal Sistema Tessera Sanitaria, oscurando le informazioni eccedenti, ossia non rilevanti per lo "spesometro", come quelle relative alla tipologia di prestazione medica. In tal senso, già nel disegno di legge di stabilità 2016, l'articolo 49, comma 5, prevede l'esclusione dell'obbligo di comunicazione ai fini dello "spesometro" in relazione ai dati trasmessi al Sistema Tessera Sanitaria.

- Mancanza dei provvedimenti attuativi che impedirebbe la trasmissione dei dati da parte dei soggetti non accreditati al Sistema Tessera Sanitaria e mancanza del software necessario.

In proposito, si segnala che con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 31 luglio 2015 e con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 31 luglio scorso, sono state definite rispettivamente le specifiche tecniche e le modalità operative relative alla trasmissione telematica delle spese sanitarie al Sistema Tessera Sanitaria, da rendere disponibili all'Agenzia delle Entrate per la dichiarazione dei redditi precompilata e le modalità tecniche di utilizzo dei dati delle spese sanitarie ai fini della elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata. Inoltre, per venire incontro alle legittime istanze dei medici è stata prevista la possibilità che l'adempimento in argomento possa essere effettuato sia direttamente sia mediante intermediari, debitamente autorizzati. A tal fine sono in corso incontri con l'Ordine Nazionale dei Dottori Commercialisti e con l'associazione di categoria dei produttori di software, nel corso dei quali sono fornite tutte le indicazioni utili all'avvio del nuovo sistema di rilevazione dei dati.

- Problemi nel trattamento dei dati delle spese sanitarie dei familiari a carico ai fini della dichiarazione precompilata che potrebbero determinare sanzioni a carico dei medici.

Al riguardo, si segnala che l'imputazione delle detrazioni ai contribuenti verrà effettuata dall'Agenzia anche sulla base delle informazioni sui familiari a carico trasmesse attraverso le Certificazioni Uniche e pertanto non si ravvisa nessun profilo di responsabilità dei medici in ordine al corretto trattamento dei dati trasmessi ai fini dell'elaborazione della dichiarazione precompilata.

- Criticità in ordine alla tutela della privacy.

In proposito, si rappresenta che i citati provvedimenti attuativi sono stati preventivamente condivisi con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, al fine di garantire il più alto livello di protezione della privacy dei cittadini. In particolare, è consentito a questi ultimi di esprimere la propria opposizione al trattamento dei dati, secondo diverse modalità specificate nello stesso provvedimento dell'Agenzia, tramite i medici o anche direttamente attraverso il sito del Sistema Tessera Sanitaria o le strutture di assistenza dell'Agenzia delle Entrate. All'Agenzia non sarà fornita dal Sistema Tessera Sanitaria evidenza dei dati di dettaglio sulle singole spese, ma saranno resi disponibili dati aggregati per macro tipologia di spesa. Vorrei precisare, inoltre, che il Sistema Tessera Sanitaria sta predisponendo un servizio che consenta a ciascun cittadino di poter consultare il dettaglio delle proprie spese sanitarie sostenute nell'anno.

3. LA FATTURAZIONE ELETTRONICA

3.1 La fatturazione elettronica tra privati

Il decreto legislativo n. 127 del 2015 prevede la possibilità per i soggetti passivi IVA di scegliere tra il mantenimento di alcuni attuali adempimenti comunicativi all’Agenzia delle Entrate (spesometro, *black list*, modelli INTRA, acquisti di beni e servizi ecc.) e la trasmissione telematica – sempre all’Agenzia – delle fatture (emesse e ricevute) e dei dati dei corrispettivi (ove il soggetto realizzi operazioni IVA anche con soggetti privati) riguardanti le operazioni rilevanti ai fini IVA.

Con specifico riguardo alla trasmissione dei dati delle fatture, il decreto incentiva le imprese e i professionisti ad adottare processi di fatturazione elettronica poiché, mediante questi ultimi, coloro che sceglieranno il regime opzionale saranno facilitati nella fase di invio dei dati all’Agenzia.

Al tal fine, le disposizioni del decreto assegnano compiti ben precisi a carico dell’Agenzia:

- la realizzazione e messa a disposizione dei contribuenti, a partire dal 1° luglio 2016, di servizi gratuiti per la generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche;
- l’implementazione e la messa a disposizione, entro il 1° gennaio 2017, del Sistema di Interscambio, oggi utilizzato per lo scambio delle fatture elettroniche verso le PA, per veicolare anche le fatture elettroniche tra privati, consentendo – al contempo – di adempiere alla trasmissione telematica dei dati delle medesime fatture all’Agenzia delle Entrate e, quindi, semplificando notevolmente gli adempimenti amministrativi oggi in vigore;
- la definizione, mediante provvedimento direttoriale, delle informazioni da trasmettere nonché delle modalità tecniche e dei termini di trasmissione delle stesse;
- la definizione delle caratteristiche tecniche degli strumenti mediante i quali memorizzare e trasmettere telematicamente i dati dei corrispettivi giornalieri da parte dei soggetti passivi IVA che effettuano operazioni per le quali, in luogo della fattura, viene oggi emesso uno scontrino o una ricevuta.

Al riguardo, l’Agenzia ha già avviato tre distinti ambiti di analisi: uno – al momento – con il suo partner tecnologico SOGEI, finalizzato all’implementazione tecnica di cui all’articolo 1 del decreto (“trasmissione telematica delle fatture o dei relativi dati”); gli altri due con le principali associazioni di categoria, tra cui Comufficio e Confida, per l’approfondimento tecnico necessario a dare attuazione all’articolo 2 del decreto (“trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi”) e, in particolare, per individuare i requisiti tecnici dei dispositivi, indispensabili per la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri nonché dei dati dei distributori automatici con adeguate garanzie di sicurezza e di inalterabilità dei dati.

I rappresentanti del CNDCEC, nel corso dell’audizione del 4 novembre u.s., hanno sottolineato come *“l’ipotesi di estendere ulteriormente l’obbligo di fatturazione esclusiva in forma elettronica anche agli scambi c.d. B2B appare prematura.”*

In realtà, sia l’art. 9 della legge delega fiscale sia il decreto delegato n. 127 del 2015 hanno come obiettivo quello di potenziare e razionalizzare i flussi informativi riferiti alle operazioni rilevanti ai fini IVA dai soggetti passivi all’Agenzia delle Entrate e lo strumento della fatturazione elettronica rappresenta una delle modalità per agevolare ed efficientare tale comunicazione.

Peraltro, l’obbligo di trasmissione telematica dei dati delle fatture è già disciplinato ai sensi dell’art. 21 del decreto legge n. 78 del 2010; il decreto legislativo n. 127 del 2015 prevede solo, in via opzionale, una modalità alternativa, più razionale e semplificata per i contribuenti, di trasmissione di tali informazioni.

Con riguardo alle criticità e alle proposte evidenziate dal CNDCEC, riferite all’onerosità del processo di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche, si conferma che l’Agenzia delle Entrate ha avviato con il partner tecnologico i dovuti approfondimenti per arrivare a fornire una soluzione gratuita a tutti contribuenti: al riguardo, le scelte e le soluzioni tecniche saranno oggetto di confronto anche con il Consiglio Nazionale all’interno del Forum italiano sulla fatturazione elettronica.¹

¹ Istituito con decreto MEF del 12 dicembre 2011.

3.2 La fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le PA

Lo scorso 31 marzo gli obblighi di fatturazione elettronica sono decorsi per l'intera platea di amministrazioni ed enti pubblici componenti l'ambito definito dall'art. 1, comma 209, della legge n. 244 del 2007.

Il potenziamento operato sul Sistema di interscambio (Sdi)² si è dimostrato efficace: l'infrastruttura informatica ha gestito il consistente aumento degli utenti e dei volumi (si è passati da una media di circa 18.000 file al giorno registrata a marzo 2015 ai circa 87.000 file al giorno ricevuti in media durante il mese di ottobre) senza pregiudizio per la qualità del servizio erogato.

L'incremento degli uffici destinatari di fatture elettroniche è stato del 156% (dai 19.729 al 30 marzo ai 50.572, registrati al 9 novembre) e quello dei fornitori del 451% (da 104.000 a 573.170). La maggior parte dei nuovi uffici riceventi fatture elettroniche è rappresentato da articolazioni di Enti ed amministrazioni locali. I dati pubblicati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgId), che coordina e monitora le azioni che le Amministrazioni hanno implementato per gestire la nuova modalità di fatturazione, delineano uno scenario generalmente confortante, evidenziando, al più, le fisiologiche differenze nella capacità di gestione contabile dei documenti informatici dei diversi Enti, per lo più riscontrata negli Enti di minori dimensioni.

In tale contesto è auspicabile la collaborazione tra Enti strutturalmente differenti (es. Regioni e piccoli comuni), in attuazione dell'art. 5, comma 2, del DM n. 55 del 2013 - secondo il quale una pubblica amministrazione può essere individuata quale intermediario di un altro Ente sottoposto agli obblighi.

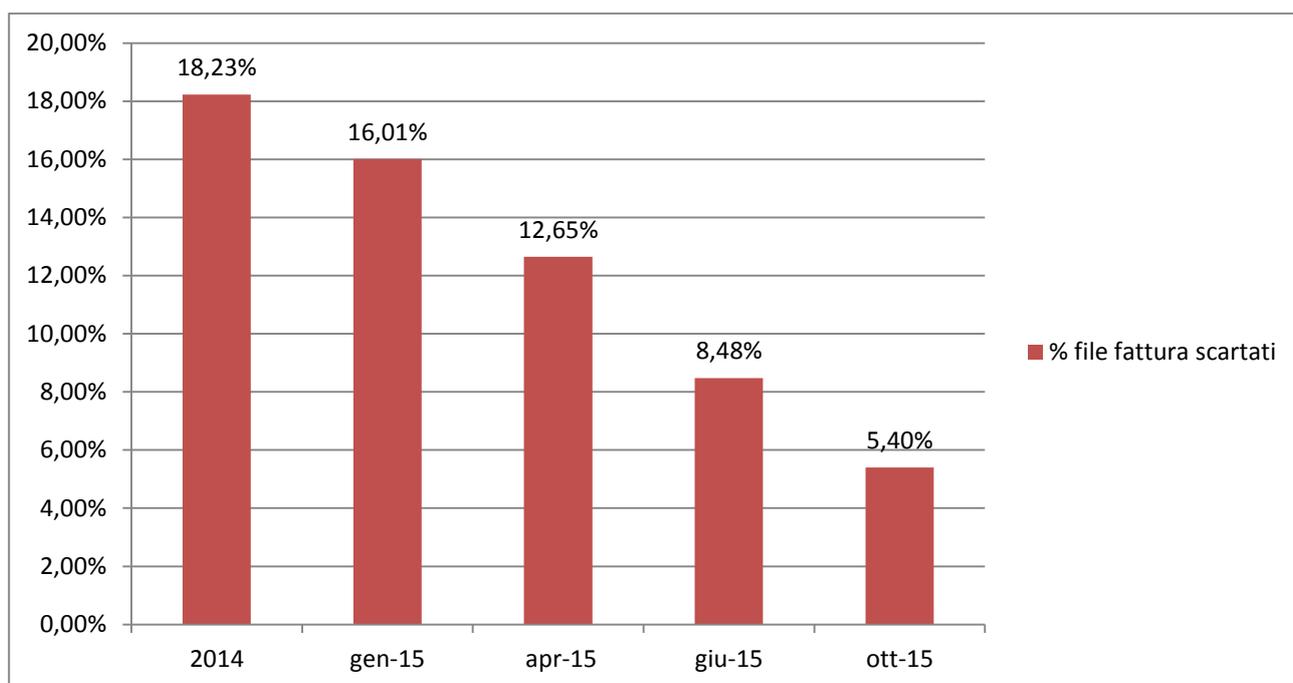
3.2.1 Scarti per errori formali

Il Sistema di interscambio, nel periodo 6 giugno 2014 – 9 novembre 2015, ha ricevuto oltre **20,4 milioni** file fattura. Il numero di file scartati per errori commessi dai fornitori incide sempre meno sul totale dei file ricevuti.

² Il Sistema di interscambio è stato istituito dall'art. 1, comma 211, legge n. 244 del 2007 (finanziaria per il 2008). Al successivo comma 212 sono definite le attribuzioni in capo al soggetto gestore del Sistema e tra queste la "gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica".

Il tasso di scarto complessivo (relativo al periodo 6 giugno 2014 – 9 novembre 2015) è pari al 9,2% ma, nel mese di ottobre 2015, l'incidenza dei file scartati è stata pari a **5,4 %** del numero dei file ricevuti (lo stesso indicatore per il secondo semestre 2014 era pari al 18,23%, e nel primo semestre 2015 era dell'11%).

A tal proposito, è utile sottolineare che il **decremento** della percentuale di file scartati è stato **costante** nel tempo a fronte di un considerevole **aumento del numero di file ricevuti** dal Sistema e dell'introduzione di importanti novità procedurali, quali il meccanismo della scissione dei pagamenti e il nuovo regime fiscale agevolato (regime forfettario). Il tasso di scarto è certamente un indicatore di quanto siano efficaci ed usabili gli strumenti messi a disposizione degli utenti.



Andamento del tasso di scarto

3.2.2 Utilizzo della notifica di esito

I controlli operati dal Sistema di interscambio mirano a rilevare eventuali errori formali sulle fatture mentre le verifiche sulla correttezza sostanziale sono effettuate dalle singole “amministrazioni clienti”. Il processo di fatturazione elettronica verso le PA, prevede che le

amministrazioni possano inviare al sistema di interscambio una **notifica di esito** per comunicare ai mittenti, in seguito alle verifiche di merito, l'accettazione o il rifiuto della fattura.

Complessivamente, le amministrazioni hanno inviato un esito al fornitore (per il tramite del Sdi) per il 52% delle fatture ricevute, l'84% sono esiti positivi (fattura accettata) ed il 16% esiti negativi (fattura rifiutata). Va ricordato che l'invio dell'esito non è un obbligo per le amministrazioni: esse possono procedere ai controlli, al pagamento ovvero alle eventuali contestazioni dei documenti contabili, autonomamente, nei termini di legge e senza produrre alcun riscontro. Scomponendo l'informazione in base alle date di decorrenza degli obblighi osserviamo che:

- dal 6 giugno 2014 al 30 marzo sono state oggetto di notifiche di esito il 67% delle fatture inoltrate e nell'**85%** dei casi si è trattato di esito positivo;

- dal 31 marzo 2015 ad oggi, il 49% delle fatture inoltrate sono state oggetto di notifiche di esito, nell'**84%** dei casi si è trattato di esito positivo.

3.2.3 Gli Enti locali

Il Sistema di interscambio, nel periodo 31 marzo 2015 – 9 novembre 2015, ha ricevuto oltre **12,8 milioni** di file fattura destinati ad Enti locali pari al 75% del totale dei file ricevuti nel periodo. Il **tasso di scarto** relativo a questi file è pari al **3,4%**. Le amministrazioni locali utilizzano la facoltà di fornire un **esito per il 95,6%** delle fatture ricevute (si va dal 95,18% dell'aggregazione "Altri Enti locali" di cui alla tabella 1, al 96,92% delle Università). La percentuale media delle **fatture accettate** è pari al **93%** circa di quelle oggetto di esito.

La tabella che segue riporta tutti i dettagli dei dati appena sintetizzati, aggregati per tipologia di amministrazione.

	Aziende Sanitarie ed ospedaliere	Amministrazioni Regionali	Altri EELL	Province	Comuni	Università
File ricevuti da SdI dal 31 marzo al 9 novembre e destinati a	5.000.640	276.295	738.829	232.752	6.119.351	499.999
Inoltrati	4.891.345	267.822	712.876	221.377	5.848.495	481.485
Scartati	106.259	8.447	25.108	10.990	263.917	18.484
Che hanno prodotto attestazione	2.971	23	828	378	6.704	30
Fatture inoltrate dal 31 marzo al 9 novembre e destinate a	4.925.523	269.680	718.599	224.260	5.992.054	484.104
Fatture oggetto di notifica d'esito ("fatture esitate")	4.714.795	258.165	683.968	215.890	5.713.790	469.193
Incidenza delle fatture "esitate" sul totale delle fatture inoltrate	95,72%	95,73%	95,18%	96,27%	95,36%	96,92%
Esitate con accettazione	4.473.860	215.966	627.260	192.927	5.290.795	389.270
Esitate con rifiuto	240.935	42.199	56.708	22.963	422.995	79.923
Incidenza della "accettazione" sulle fatture "esitate"	94,89%	83,65%	91,71%	89,36%	92,60%	82,97%
Incidenza del "rifiuto" sulle fatture "esitate"	5,11%	16,35%	8,29%	10,64%	7,40%	17,03%

Tabella 1 la fatturazione elettronica verso gli Enti locali

3.2.4 La procedura Sdi e le evoluzioni possibili

I dati illustrati consentono di valutare l'efficacia delle azioni di costante monitoraggio delle infrastrutture e degli indicatori di processo, anche a fronte del considerevole aumento dei volumi. Anche dalla prospettiva degli utenti appare evidente che né l'utilizzo del tracciato, né la procedura di ricezione, controllo ed inoltro delle fatture presentano ad oggi particolari criticità.

Ampliando il campo di analisi ad aspetti più generali, che esulano dalla diretta responsabilità dell'Agenzia delle Entrate, appaiono evidenti i primi vantaggi della digitalizzazione della fatturazione verso la PA. L'introduzione di una modalità standard di fatturazione, permette di far emergere le *best practices* la cui diffusione contribuisce al miglioramento e all'armonizzazione dei processi contabili, consentendo la riduzione dei tempi di lavorazione della fattura ai fini del pagamento.

Si sono inoltre rilevate importanti aree di miglioramento, legate ad una possibile revisione, in ottica di processo digitale, del valore legale del documento informatico fatturaPA. A questo proposito, come già riportato nella precedente audizione del 22 luglio u.s., l'Agenzia delle Entrate partecipa attivamente al *tavolo interistituzionale* per la

fatturazione elettronica verso la PA, coordinato da AgId, che ha il compito di monitorare l'intero processo individuando le criticità e i possibili interventi migliorativi.

In tale ambito, in particolare, l'Agenzia ha avanzato le seguenti proposte:

- redazione di una guida che, per ciascun elemento informativo (così detti “campi”) di cui si compone il tracciato fatturaPA, definisca in maniera puntuale e non ambigua le informazioni che esso può contenere;
- individuazione di una modalità per l'integrazione/correzione delle informazioni (assenti/errate) che, in virtù di norme non di rilevanza fiscale, vincolano l'esigibilità del credito esposto in fattura, ma non possono essere oggetto delle variazioni di cui all'art. 26 del d.P.R. n. 633 del 1972 (un esempio a tutti noto è rappresentato dall'obbligo di esposizione dei codici CIG e CUP).

La prima proposta è stata condivisa dal *tavolo interistituzionale* e sono tuttora in corso i lavori di definizione della semantica degli elementi informativi presenti nel tracciato fatturaPA. Al gruppo di lavoro, coordinato dal Dipartimento Finanze del MEF, partecipano tutte le amministrazioni, direttamente e attraverso rappresentanze e, per il tramite del forum italiano sulla fatturazione elettronica, anche le imprese fornitrici.

Come emerso dai lavori, affinché il processo sia realmente digitalizzabile, non è sufficiente che un'informazione sia genericamente contenuta nel file ma è necessario che la stessa sia rappresentata secondo le regole tecniche, in modo che i sistemi automatici possano lavorare l'informazione senza necessità di intervento umano.

Tale esigenza rende urgente un'interpretazione “aggiornata” del contesto normativo che dia, a tutti gli effetti, valore legale al modo in cui le informazioni sono rappresentate nel file (ad esempio, la partita IVA del cedente/prestatore deve stare nel campo appositamente definito, altrimenti, ai fini della lavorazione automatica della fattura equivale alla assenza dell'informazione stessa).

3.2.5 Criticità legate alla fatturazione elettronica verso le PA

Con riferimento alla proposta formulata dal CNDCEC nel corso dell'audizione del 4 novembre u.s., di integrare la tassonomia XBRL all'interno del tracciato fatturaPA per un più incisivo controllo della spesa pubblica, premetto che tale ambito è di specifica

competenza del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e che l’Agenzia delle Entrate provvede al trasferimento dei dati delle fatture ricevute e inoltrate dal Sistema di interscambio nei modi concordati. Peraltro, il tracciato definito per la fattura elettronica verso la PA è già predisposto per ospitare qualsiasi classificazione e/o codifica, comprese le “tassonomie XBRL”.³

Vorrei anche precisare che è attualmente allo studio del *tavolo interistituzionale* la possibilità di indentificare o definire una codifica delle differenti classi di beni e servizi acquistati da amministrazioni ed enti pubblici.

Quanto alle criticità sollevate dal CNDCEC in tema di conservazione delle fatture elettroniche, vorrei fare una doverosa premessa: le fatture elettroniche, in generale, sono documenti informatici la cui validità probatoria è definita dal Codice dell’amministrazione digitale (Cad)⁴. Le fatture elettroniche verso la PA sono firmate digitalmente e, pertanto, ai sensi dell’art. 21 del Cad, la loro validità probatoria, in sede di giudizio, è quella della forma scritta (di cui all’articolo 2702 del codice civile). L’apposizione della firma digitale, inoltre, è sufficiente a garantire l’autenticità dell’origine del documento e l’integrità del contenuto fino a querela di falso. Tali caratteristiche sono preservate nel tempo, a tutti gli effetti di legge, a condizione che il processo di conservazione digitale delle fatture elettroniche segua le regole tecniche richiamate dallo stesso Cad.

Pertanto se, da una parte, va riconosciuto lo sforzo necessario a un’impresa o ad un professionista per conservare i documenti informatici, dall’altra parte, non può disconoscersi che il mercato si sta velocemente attestando su offerte di servizi sempre più flessibili e a costi strutturalmente contenuti.

Vi sono aziende, facilmente rintracciabili attraverso i motori di ricerca su internet, che offrono la possibilità di generare fatture in formati elettronici (tra i quali il formato fatturaPA) e/o analogici (pdf), permettendo di scegliere se fruire o meno della conservazione, così come servizi di conservazione di documenti informatici in generale (non solo fatture).

Il costo di tali servizi, che comprendono anche i supporti necessari alla redazione del manuale della conservazione, è legato alla singola fattura elettronica generata ovvero al singolo documento conservato. Non rappresenta pertanto un costo fisso e si aggira tra i 50

³ eXtensible Business Reporting Language.

⁴ Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82.

centesimi di euro e 1 euro. Mi sembrano questi i termini nei quali si stia concretizzando uno degli obiettivi dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica verso le PA: la promozione di una cultura digitale.

Con riguardo, infine, alle proposte formulate dal CNDCEC in favore delle micro e piccole imprese e dei professionisti, vorrei segnalare alcune iniziative, ulteriori a quelle già previste all'articolo 4 del DM n. 55 del 2013.⁵

Mi riferisco, in particolare al decreto legislativo n. 127 del 2015, che all'art. 1, comma 1, dispone che l'Agenzia delle Entrate offra gratuitamente un servizio di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche, anche di quelle inviate alle Pubbliche Amministrazioni. Mi pare evidente che l'intenzione del legislatore sia quella di introdurre misure incisive per supportare i contribuenti al fine di diffondere l'utilizzo della fatturazione elettronica, alleviando il carico sui soggetti più deboli e stimolando il mercato dei servizi di gestione dei documenti informatici ad aggiungere maggior valore alla propria offerta.

Sono convinta, peraltro, che eliminare l'obbligo di conservazione delle fatture elettroniche, al di là della fattibilità normativa, costituirebbe un arretramento rispetto all'obiettivo più ampio della digitalizzazione dei processi amministrativi, con impatti sui servizi che la PA garantisce ai cittadini e su un mercato "giovane" per il quale sono stati realizzati investimenti rilevanti.

⁵ Curate dal MEF attraverso la piattaforma del mercato elettronico delle PA (MEPA) e dall'Agenzia per l'Italia digitale, attraverso gli accordi con UNIONCAMERE.