



**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, 22 luglio 2015*

## Sommario

1. PREMESSA.....	3
2. IL MODELLO 730 PRECOMPILATO .....	3
2.1 Risultati raggiunti.....	4
2.2 Criticità riscontrate e soluzioni adottate .....	6
2.3 Prospettive future .....	10
3. LA FATTURAZIONE ELETTRONICA.....	11
3.1 Scarti per errori formali.....	12
3.2 Utilizzo della notifica di esito.....	13
3.3 La fatturazione elettronica verso gli Enti locali .....	15
3.4 Criticità legate alla conservazione delle fatture elettroniche .....	15
3.5 La procedura Sdi e le evoluzioni possibili .....	16
4. APPROFONDIMENTI IN MATERIA DI CREDITO D’IMPOSTA PER GLI ESERCENTI DI SALE CINEMATOGRAFICHE.....	17

## 1. PREMESSA

Ringrazio il Signor Presidente, gli Onorevoli Senatori e Deputati per l'opportunità che mi viene offerta di intervenire nuovamente in tema di 730 precompilato e di fatturazione elettronica verso la Pubblica amministrazione, aggiornando i dati resi noti alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria nel corso dell'audizione dello scorso 11 marzo, e di fornire contributi utili ai fini degli approfondimenti in materia di credito d'imposta riconosciuto agli esercenti sale cinematografiche, che formeranno oggetto di una prossima audizione dei rappresentanti della Società Italiana degli Autori ed Editori.

## 2. IL MODELLO 730 PRECOMPILATO

In relazione ai rapporti tra Fisco e Contribuenti, occorre puntare sul concetto di "facilitazione".

Il tema delle semplificazioni è avvertito, infatti, come strumento necessario per la modernizzazione del Paese: ciò che chiedono oggi i cittadini è di avere la possibilità di interagire con il sistema fiscale in modo *friendly*, con qualcuno che li guidi e li aiuti nell'adempimento degli obblighi fiscali.

Con la dichiarazione precompilata l'Agenzia delle entrate ha colto un'importante 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 milioni di cittadini** il modello 730 precompilato, fondamentale tassello per l'evoluzione del rapporto fisco-contribuente sempre più orientato alla semplificazione ed alla collaborazione.

Il progetto è stato avviato sperimentalmente per il 2015 e l'Agenzia delle entrate ha profuso il massimo impegno per assicurare ai cittadini interessati, nei ristretti tempi a disposizione<sup>1</sup>, una dichiarazione il più possibile completa e facilmente fruibile.

---

<sup>1</sup> Il decreto legislativo n. 175 del 2014 è entrato in vigore solo il 13 dicembre scorso.

## 2.1 Risultati raggiunti

Va premesso che un'analisi puntuale ed esaustiva dei risultati raggiunti, anche relativamente alla qualità dei dati contenuti nelle dichiarazioni potrà essere effettuata solo a valle dell'elaborazione dei modelli 730 trasmessi che, per effetto della proroga prevista dal Dpcm del 26 giugno scorso, possono essere inviati fino al 23 luglio 2015.

E' comunque possibile tracciare un primo bilancio dell'iniziativa.

Per garantire ad un'ampia platea di cittadini la possibilità di visualizzare e gestire autonomamente la propria dichiarazione, è stata condotta una campagna per incentivare la richiesta, da parte dei contribuenti, delle credenziali di accesso ai servizi telematici dell'Agenzia delle entrate, ed è stato previsto che l'accesso alla dichiarazione precompilata fosse possibile, in modalità federata, anche utilizzando il Pin dispositivo rilasciato dall'Inps, in considerazione della sua ampia diffusione tra i pensionati.

Nel periodo tra il **1° gennaio e il 25 giugno 2015** sono stati attribuiti i codici **Pin per l'accesso ai servizi telematici** dell'Agenzia a circa **1,9 milioni di cittadini**. Ad oggi, sono dotati delle credenziali dell'Agenzia circa 4 milioni di contribuenti (al 31 dicembre 2014 erano circa 2 milioni), a cui si aggiungono i circa **4,5 milioni di cittadini** in possesso del **Pin dispositivo rilasciato dall'Inps**: allo stato attuale, pertanto, si attesta intorno a **8,4 milioni** il numero di contribuenti in grado di **gestire on line**, in modo del tutto autonomo, la propria dichiarazione precompilata.

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.

Per tale motivo sono stati diffusi, a livello nazionale, due **spot pubblicitari**, realizzati con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per evidenziare ai cittadini i vantaggi derivanti dall'utilizzo del modello precompilato.

Inoltre, è stato attivato un **sito internet** dedicato all'informazione e all'assistenza sul modello 730 precompilato, attraverso il quale il contribuente può reperire tutte le informazioni utili per l'accesso e la gestione della propria dichiarazione, conoscere le principali scadenze e gli ultimi aggiornamenti, trovare le risposte alle domande più frequenti.

Infine, è stata pubblicata una guida sintetica sul sito internet dell'Agenzia delle entrate, ed è stato realizzato un video *tutorial*, che spiega i diversi passi da seguire nella procedura dedicata al 730 precompilato, disponibile anche sul canale YouTube dell'Agenzia.

Ad oggi, le prime analisi effettuate evidenziano un positivo avvio del sistema "730 precompilato".

I volumi di dati inviati nei termini dai sostituti d'imposta (oltre **60 milioni di Certificazioni Uniche** trasmesse entro il 7 marzo 2015) e dagli "enti esterni" (oltre **100 milioni di operazioni** relative a **premi assicurativi, interessi passivi sui mutui e contributi previdenziali**, inviate entro il 28 febbraio 2015) evidenziano come nel complesso il "sistema" abbia positivamente risposto alle significative novità introdotte.

Grazie ai dati pervenuti sono state predisposte entro il 15 aprile 2015 oltre **20 milioni di dichiarazioni precompilate**, che a partire **dal 2 maggio 2015** è stato possibile **modificare e inviare** all'Agenzia: **alla data del 21 luglio**, circa **2,1 milioni** di cittadini hanno visualizzato *on line* il proprio 730 precompilato, e circa **1,4 milioni** di soggetti hanno trasmesso la dichiarazione direttamente, attraverso la procedura *web* messa a disposizione dall'Agenzia delle entrate, senza la necessità di rivolgersi ad un intermediario.

A partire dalla fine di aprile, inoltre, i Caf e i professionisti delegati dai contribuenti hanno potuto richiedere e ricevere dall'Agenzia le dichiarazioni precompilate dei propri clienti: già alla data del **28 aprile 2015** risultavano forniti ai Caf circa **3,5 milioni** di modelli. Le dichiarazioni tramesse dai Caf si attestano intorno ai **14,4 milioni** di modelli.

Ad oggi, quindi, circa **16 milioni** di contribuenti hanno trasmesso il 730 precompilato, direttamente o tramite intermediari.

Risultano, inoltre, trasmessi i dati relativi ai risultati contabili necessari all'effettuazione dei conguagli fiscali da parte dei sostituti di circa **6,9 milioni** di dichiarazioni, con una tempistica analoga all'anno 2014.

Questi risultati sono stati possibili grazie all'impegno di tutti gli attori della fiscalità: lo sforzo dell'Agenzia è stato rivolto oltre che 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.

## 2.2 Criticità riscontrate e soluzioni adottate

Gli aspetti che hanno richiesto un maggiore impegno hanno riguardato, in primo luogo, la necessità di assicurare la disponibilità dei dati da inserire in dichiarazione in tempo utile per l'elaborazione dei modelli da parte dell'Agenzia, nei ristretti tempi previsti dalla norma.

Come anticipato, infatti, il decreto legislativo n. 175 del 2014 ha previsto l'obbligo per gli enti esterni di trasmettere i dati relativi ad alcuni oneri detraibili e deducibili (per il 2015 interessi passivi sui mutui, premi assicurativi e contributi previdenziali) entro il 28 febbraio, mentre per i sostituti d'imposta è stato fissato al 7 marzo il termine per l'invio delle Certificazioni Uniche relative ai redditi erogati ed alle trattenute effettuate, nel 2014, nei confronti dei titolari di redditi di lavoro dipendente e di pensione.

La tempestiva trasmissione di tali dati, e delle certificazioni in particolare, ha rappresentato un elemento cruciale per consentire all'Agenzia di predisporre il modello 730 precompilato entro il 15 aprile 2015, ma ha richiesto un grande impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti: gli enti esterni hanno dovuto anticipare l'invio dei dati normalmente trasmessi entro la fine del mese di aprile per finalità di controllo, mentre i sostituti d'imposta hanno dovuto trasmettere le Certificazioni Uniche oltre che ai dipendenti/pensionati anche all'Agenzia.

Va, inoltre, evidenziato che tenuto conto delle esigenze di disporre delle informazioni necessarie alla predisposizione della dichiarazione precompilata, la Certificazione Unica,

introdotta quest'anno, contiene un maggior numero di dati rispetto alla certificazione precedentemente in uso (modello CUD) e prevede, inoltre, la standardizzazione delle certificazioni dei redditi di lavoro autonomo, finora rilasciate in forma libera.

Al riguardo, tenuto conto dell'impatto delle nuove disposizioni legislative sui sostituti d'imposta e sugli enti esterni, l'Agenzia delle entrate ha posto in essere numerose iniziative per fornire supporto e assistenza, in modo da rendere loro più agevole l'esecuzione dei nuovi adempimenti e l'adeguamento delle proprie procedure.

Sono stati organizzati, nel corso dei mesi, numerosi seminari e incontri sul tema della dichiarazione precompilata, per illustrare il progetto nelle diverse fasi del suo sviluppo e per raccogliere eventuali criticità e suggerimenti da parte dei diversi attori della fiscalità.

Nel mese di dicembre 2014 sono stati pubblicati i provvedimenti che hanno definito le modalità di trasmissione ed il contenuto delle comunicazioni da parte dei soggetti terzi, con particolare riguardo ai dati relativi agli interessi passivi per contratti di mutuo, ai contratti e ai premi assicurativi, ai contributi previdenziali.

Il 15 gennaio 2015 è stata pubblicata la versione definitiva del modello 730/2015 e del modello di Certificazione Unica 2015, completo delle istruzioni e delle relative specifiche tecniche, che era già stato pubblicato in bozza fin da settembre 2014.

Nonostante l'impegno dell'Agenzia volto ad agevolare i sostituti nell'esecuzione del nuovo adempimento, sono pervenute alcune segnalazioni da parte di associazioni di categoria, ordini professionali e alcune amministrazioni dello Stato, con le quali sono state evidenziate difficoltà nel recepire le novità introdotte che hanno portato, in alcuni casi, alla trasmissione tardiva delle certificazioni ovvero all'invio di dati non corretti.

In tale contesto, considerato il carattere sperimentale dell'intero progetto, dei ridotti tempi a disposizione dei sostituti per adeguare le proprie applicazioni e per procedere all'invio delle certificazioni, e considerando il comportamento tenuto dai sostituti anche dopo l'invio delle certificazioni, teso a rimuovere gli errori commessi nell'ottica di un rapporto trasparente con l'Amministrazione finanziaria, tale situazione potrebbe essere oggetto di una valutazione da parte dell'Autorità politica in merito alla possibilità, per il primo anno, di prevedere normativamente la non applicazione delle sanzioni in caso di tardivo o errato invio delle informazioni.

Data la sperimentali  del progetto e i ristretti tempi per la trasmissione e l'elaborazione delle informazioni pervenute,   stato necessario porre una particolare attenzione alla qualit  dei dati da inserire in dichiarazione; per evitare di indicare nei modelli precompilati dati non corretti, l'Agenzia ha effettuato un'attenta attivit  di analisi delle informazioni pervenute, filtrandole secondo criteri stringenti basati anche sul confronto con quanto esposto nelle dichiarazioni dell'anno precedente e sull'eventuale recupero delle detrazioni effettuato in esito al controllo formale.

Al contribuente   stata comunque data evidenza dei dati utilizzati ai fini della predisposizione del modello, attraverso un foglio informativo allegato alla dichiarazione precompilata.

Dopo la messa a disposizione delle dichiarazioni   stata creata una "rete di monitoraggio" delle segnalazioni di contribuenti e intermediari effettuate attraverso i canali di assistenza dell'Agenzia. Le principali problematiche riscontrate hanno riguardato errori e incongruenze nelle Certificazioni Uniche.

Si sono verificati errori da parte di alcuni sostituti d'imposta, anche di rilevanti dimensioni, nell'emissione di alcune tipologie di certificazioni, in particolare nei casi di indennit  di sostegno al reddito. Per trovare una soluzione al problema,   stato avviato un tavolo di lavoro con tali sostituti e i rappresentanti della Consulta Nazionale dei Caf, in esito al quale   stata concordata la riemissione delle certificazioni corrette da rendere disponibili ai contribuenti, all'Agenzia e ai Caf per consentire la correzione delle dichiarazioni, prevedendo specifici avvisi per i contribuenti che nel frattempo l'avevano gi  trasmessa.

Inoltre, per i soggetti per i quali sono pervenute pi  certificazioni, si sono verificate delle incoerenze nel dato indicato dai sostituti d'imposta relativo ai giorni per i quali spettano le detrazioni per lavoro dipendente o pensione. In questi casi, per evitare errori, l'Agenzia ha inserito nella procedura *web* uno specifico avviso personalizzato, con il quale si invitava il contribuente a inserire nella dichiarazione i corretti giorni sui quali calcolare la detrazione spettante. Ai contribuenti che nonostante l'avviso abbiano trasmesso comunque la dichiarazione, l'Agenzia ha inviato una e-mail per sensibilizzarli a verificare la propria dichiarazione.

Un'altra, significativa, criticit    stata rappresentata dalla rettifica dei dati relativi alle aliquote e alle esenzioni dell'addizionale comunale all'Irpef di alcuni Comuni: tale

circostanza ha comportato la necessità di procedere ad una rielaborazione delle dichiarazioni interessate e, per evitare disagi ai contribuenti che avevano già trasmesso la dichiarazione, si è proceduto a modificare il prospetto di liquidazione senza la necessità di alcun adempimento ulteriore da parte degli interessati.

Alla luce delle criticità emerse e per agevolare i cittadini nel primo anno di avvio sperimentale del progetto, con un provvedimento emanato il 9 giugno 2015, è stata aperta una finestra temporale, tra il 10 e il 29 giugno 2015, per consentire ai contribuenti che avevano inviato il modello 730 tramite la procedura *web* dell'Agenzia delle entrate, di correggere la dichiarazione in autonomia, senza la necessità di rivolgersi al Caf o a un professionista abilitato.

Dai dati disponibili risulta che circa **50.000** contribuenti si sono avvalsi di questa possibilità.

Inoltre, con il Dpcm del 26 giugno scorso, il termine per l'invio dei modelli 730 all'Agenzia delle entrate da parte di Caf e professionisti è stato prorogato dal 7 luglio al 23 luglio, a condizione che entro il 7 luglio gli intermediari avessero effettuato la trasmissione di almeno l'ottanta per cento delle dichiarazioni.

Tenuto conto della necessità di agevolare l'adempimento dichiarativo per i contribuenti, tale proroga è stata estesa anche ai contribuenti che inviano la dichiarazione tramite l'applicazione *web* dell'Agenzia.

Un altro elemento cruciale per la buona riuscita del progetto è stato rappresentato dalla necessità di assicurare la trasmissione dei risultati contabili, ai fini dell'effettuazione dei conguagli fiscali, secondo una tempistica analoga a quella del 2014, per garantire il pagamento dei rimborsi fiscali nei tempi consueti. A tal fine, sono stati concordati, in particolare con Inps e con il Sistema NoiPA, i tempi di trasmissione dei risultati contabili dei contribuenti che hanno presentato il 730 direttamente attraverso la procedura *web* dell'Agenzia.

## 2.3 Prospettive future

Quest'anno è stato compiuto un primo passo, fondamentale, per l'avvio dell'operazione "730 precompilato" ma il successo dell'iniziativa potrà essere compiutamente valorizzato nell'arco di almeno un triennio.

Già dal prossimo anno sarà possibile aumentare sensibilmente il numero di dichiarazioni che potranno essere considerate "complete" grazie, in particolare, all'inserimento in dichiarazione delle spese sanitarie, che interessano la maggior parte dei cittadini italiani. A tal fine, grazie all'impegno congiunto con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Salute, si sono svolti numerosi incontri con le regioni e le associazioni di categoria per la definizione dei necessari provvedimenti attuativi previsti dal decreto legislativo n. 175 del 2014.

Sono, inoltre, in corso le attività volte a consentire un allargamento della platea dei soggetti interessati, includendo i contribuenti che, in base alle regole fissate per il primo anno di avvio sperimentale, non sono risultati tra i destinatari della dichiarazione precompilata (ad esempio amministratori di condominio che, pur presentando il modello 730 sono tenuti anche alla presentazione del quadro AC).

Tutto questo, unitamente ai miglioramenti procedurali attualmente in corso e all'inserimento di ulteriori oneri detraibili e deducibili in dichiarazione, consentirà ad un maggior numero di contribuenti di poter disporre del 730 precompilato e poter procedere all'accettazione della dichiarazione proposta dall'Agenzia senza la necessità di apportare integrazioni, beneficiando così dei vantaggi previsti dalla norma in materia di controlli documentali.

Il nuovo sistema delineato offre poi ulteriori spunti per prevedere nuove modalità di assolvimento dell'obbligo dichiarativo nell'ottica della semplificazione degli adempimenti. Considerata la disponibilità dei dati contenuti nelle Certificazioni Uniche già dal mese di marzo di ogni anno e tenuto conto che, per effetto delle disposizioni contenute nell'articolo 15 del citato decreto n. 175 del 2014, tutte le compensazioni effettuate dai sostituti a decorrere dal 1° gennaio 2015 devono essere esposte nel modello F24, sarà possibile in futuro procedere ad una sostanziale semplificazione del modello 770.

La sperimentazione condotta quest'anno, inoltre, ha avuto l'ulteriore vantaggio di stabilire regole univoche rispetto a prassi ormai consolidate e diversificate che, nel corso degli anni, hanno comportato distorsioni nel sistema; si pensi, ad esempio, ai ritardi, da parte dei sostituti d'imposta, nella consegna delle certificazioni ai propri sostituiti, pur in presenza di un termine fissato dalla legge o alle certificazioni di lavoro autonomo, redatte in forma libera, non sempre facilmente comprensibili.

E' prevedibile che analoghe situazioni si verificheranno il prossimo anno, quando l'Agenzia dovrà trattare i dati relativi alle spese mediche sostenute dai cittadini; l'impegno dell'Agenzia, in tal senso, proseguirà nell'ottica di definire procedure standard, improntate a stabilire un rapporto corretto e chiaro nel dialogo con i cittadini.

### **3. LA FATTURAZIONE ELETTRONICA**

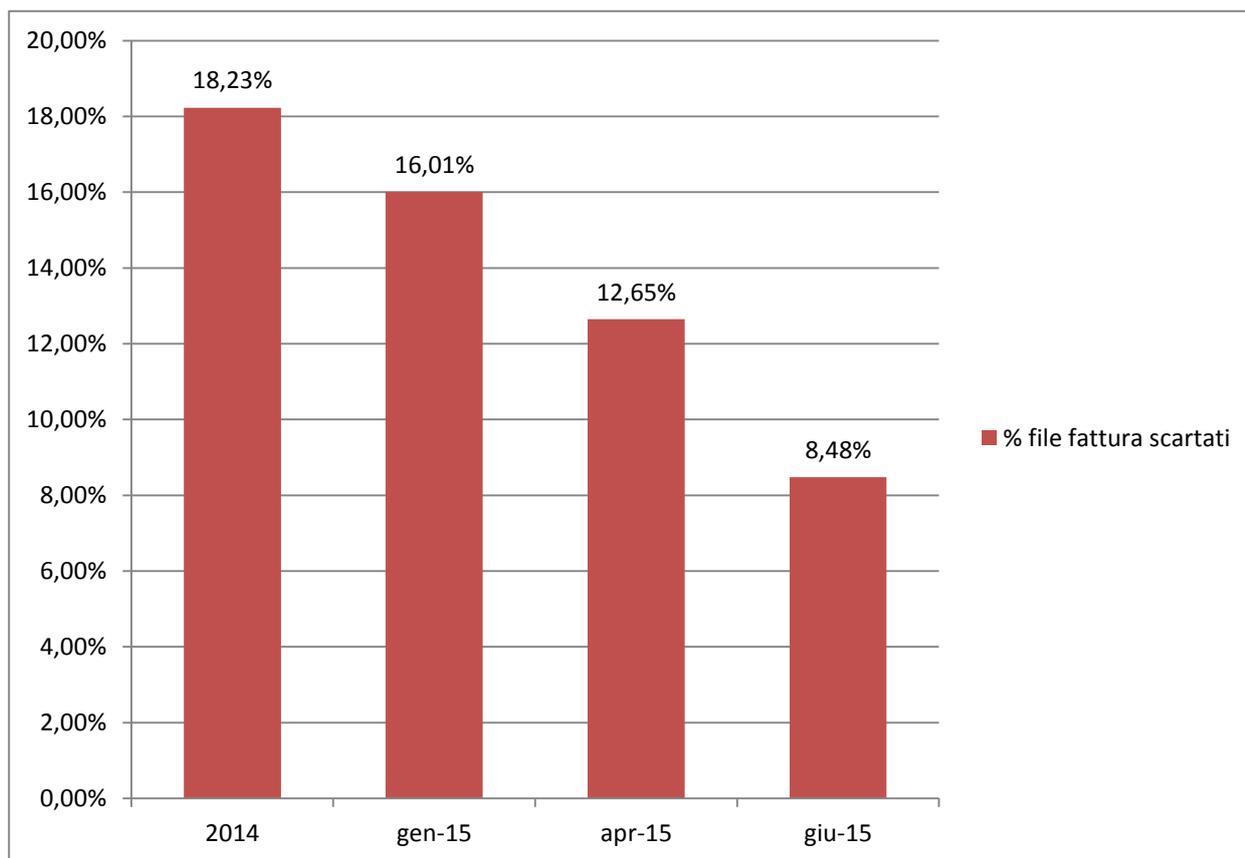
Lo scorso 31 marzo gli obblighi di fatturazione elettronica sono decorsi per l'intera platea di amministrazioni ed enti pubblici componenti l'ambito definito dall'art. 1, comma 209, della Legge n. 244/2007. Il potenziamento operato sul Sistema di interscambio (Sdi) si è dimostrato efficace: l'infrastruttura 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 86.000 file al giorno ricevuti in media durante il mese di giugno) senza pregiudizio per la qualità del servizio erogato.

L'aumento degli uffici virtuali delle pubbliche amministrazioni, destinatari di fatture elettroniche, nel passaggio dalla fase 1 alla fase 2 è stato del 56% (dai 19.729 al 30 marzo, ai 45.419 registrati al 30 giugno scorso). Il numero dei fornitori è passato da 104.000 a quasi 370.000 (+72%). La maggior parte dei nuovi uffici riceventi fatture elettroniche è rappresentato dalle articolazioni di enti e 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, tuttavia, qualche differenza 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 (ad esempio, regioni e piccoli comuni), in attuazione

dell'art. 5, comma 2, del DM n. 55 del 2013, ai sensi del quale una pubblica amministrazione può essere individuata quale intermediario di un altro ente sottoposto agli obblighi.

### 3.1 Scarti per errori formali

Il Sistema di interscambio, nel periodo 6 giugno 2014 - 30 giugno 2015, ha ricevuto **10.201.175** file fattura. Il numero di file scartati per errori commessi dai fornitori incide sempre meno sul totale dei file ricevuti. Il tasso di scarto complessivo (relativo al periodo 6 giugno 2014 – 30 giugno 2015) è pari al 12,6% ma, nel mese di giugno 2015, l'incidenza dei file scartati è stata pari a **8,48%** del numero dei file ricevuti (lo stesso indicatore per il secondo semestre 2014 era pari al 18,23%). 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 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.

Il Sistema ha inoltrato complessivamente alle amministrazioni 8.913.169 file fattura (l’87,4% di quelli ricevuti), contenenti **9.054.309** fatture.<sup>2</sup> Il numero complessivo di fatture per le quali le amministrazioni hanno inviato un esito al fornitore per il tramite del Sdi è pari a **4.814.364** (53.2% del totale), di questi **3.929.143** (81,6%) sono esiti positivi (fattura

<sup>2</sup> Il file fattura può essere un lotto di più fatture (ai sensi dell’art. 21, comma 3, D.P.R. n. 633/1972).

accettata) e **885.077** (18,3%) 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 si osserva che:

- dal 6 giugno 2014 al 30 marzo 2015 sono state inoltrate alle amministrazioni **2.694.492** fatture, il 67% (1.820.850 fatture) sono state oggetto di notifiche di esito e nell'85% dei casi si è trattato di esito positivo;
- dal 31 marzo 2015 al 30 giugno 2015 sono state inoltrate alle amministrazioni **6.359.817** fatture, il 47% (2.993.514 fatture) sono state oggetto di notifiche di esito, nell'80% dei casi si è trattato di esito positivo.

Come evidenziato dall'analisi, l'ingresso delle amministrazioni locali nel perimetro dell'obbligo ha ridotto il tasso di ricorso alla notifica di esito. Nei casi in cui si ricorra alla notifica di esito, la percentuale di fatture accettate è comunque non inferiore all'80%.

Come nelle precedenti audizioni, elenco le cinque amministrazioni che, nel periodo 6 giugno 2014 – 30 giugno 2015, hanno inviato il maggior numero di esiti:

1. il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha esitato 1.308.866 fatture, di cui 1.197.793 (91,51%) risultano accettate e 58.716 (8,49%) sono state rifiutate;
2. il Ministero della Giustizia ha esitato 481.889 fatture, di cui 361.251 (74,97%) risultano accettate e 120.638 (25,03%) sono state rifiutate;
3. il Ministero dell'Interno ha esitato 315.679 fatture, di cui 270.988 (85,84%) risultano accettate e 44.691 (14,16%) sono state rifiutate;
4. il Ministero della Difesa ha esitato 142.453 fatture, di cui 96.029 (67,41%) risultano accettate e 46.424 (32,59%) sono state rifiutate;
5. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha esitato 72.709 fatture, di cui 60.677 (83,45%) risultano accettate e 12.032 (16,55%) sono state rifiutate.

### 3.3 La fatturazione elettronica verso gli Enti locali

Il Sistema di interscambio, nel periodo 31 marzo 2015 - 30 giugno 2015, ha ricevuto **4.903.927** (il 70% del totale dei file ricevuti nel periodo) di file fattura destinati agli enti locali. Il **tasso di scarto** relativo a questi file è pari al **4,79%**. Le amministrazioni locali utilizzano la facoltà di fornire un **esito per il 48%** delle fatture ricevute (si va dal 33% dell'aggregazione "Altri Enti locali" di cui alla tabella 1, al 71% delle Università). La percentuale media delle **fatture accettate** è pari al **73%** 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 30 giugno e destinati a	1.967.339	108.135	163.335	96.586	2.389.174	179.358
Inoltrati	1.902.497	104.097	157.431	90.367	2.236.149	171.218
Scartati	61.994	4.031	5.546	6.095	149.044	8.112
Che hanno prodotto attestazione	2.848	7	358	124	3.981	28
Fatture inoltrate dal 31 marzo al 30 giugno	1.916.077	104.949	158.787	91.493	2.292.152	172.155
Fatture oggetto di notifica d'esito ("fatture esitate")	814.513	66.434	52.616	42.230	789.175	123.574
Incidenza delle fatture "esitate" sul totale delle fatture inoltrate	42,51%	63,30%	33,14%	46,16%	34,43%	71,78%
Esitate con accettazione	687.734	43.316	38.032	31.911	589.260	90.610
Esitate con rifiuto	126.779	23.118	14.584	10.319	199.915	32.964
Incidenza della "accettazione" sulle fatture "esitate"	84,43%	65,20%	72,28%	75,56%	74,67%	73,32%
Incidenza del "rifiuto" sulle fatture "esitate"	15,57%	34,80%	27,72%	24,44%	25,33%	26,68%

Tabella 1 la fatturazione elettronica verso gli Enti locali

### 3.4 Criticità legate alla conservazione delle fatture elettroniche

Il Sistema di interscambio non opera la conservazione delle fatture elettroniche che veicola. Ad ogni buon fine, si ricorda che, oltre ai servizi gratuiti di conservazione offerti dal Mef alle Pmi iscritte alla piattaforma del mercato elettronico della Pa (MEPA), l'Agenzia per l'Italia digitale ha predisposto, in collaborazione con Unioncamere, strumenti per la gestione completa (compilazione, firma, trasmissione e conservazione) di un massimo

di 24 fatture all'anno da offrire gratuitamente alle imprese iscritte alle camere di commercio; la stessa AgId sta procedendo alla stipula di accordi con gli ordini professionali per stimolare l'offerta di strumenti analoghi per i propri iscritti.

Si osserva, più in generale, un rapido livellamento, su valori "accettabili", dei costi per servizi legati alla fatturazione verso la Pa,<sup>3</sup> ma anche una certa inerzia degli operatori nello sviluppo di un'offerta più ampia di servizi di gestione dei documenti informatici, attualmente limitata a quelli di supporto alla sola fatturazione elettronica verso le Pa.

### 3.5 La procedura Sdi e le evoluzioni possibili

Sulla base dei dati illustrati, possiamo affermare che il costante monitoraggio delle infrastrutture e degli indicatori di processo, si è rivelato un efficace strumento nell'affrontare l'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 dell'obbligo, avendo introdotto 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.

Non possiamo poi trascurare le potenzialità connesse alla disponibilità di un enorme patrimonio informativo, di cui la Ragioneria Generale dello Stato dispone per il controllo della spesa pubblica, in seguito alla fornitura costante e tempestiva dei dati di fattura ad opera del Sistema di interscambio.

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 criticità e possibili interventi migliorativi.

In tale ambito, in particolare, segnaliamo che l'Agenzia ha proposto:

---

<sup>3</sup> Diversi operatori offrono un servizio di gestione completa della "fattura PA" (generazione, firma digitale, trasmissione, messaggistica e conservazione) a prezzi che oscillano tra 50 centesimi ed 1 euro a fattura.

- un'attività di definizione di una semantica comune per tutte le amministrazioni e condivisa con i fornitori, per quelle informazioni contenute in fattura e non già regolate dalle norme;

- una modalità di comunicazione tra clienti e fornitori che permetta a questi ultimi di integrare/correggere le informazioni assenti/errate che vincolano l'esigibilità del credito esposto in fattura, ma non possono essere oggetto delle variazioni di cui all'art. 26 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 (ad esempio, il CIG ed il CUP).

#### **4. APPROFONDIMENTI IN MATERIA DI CREDITO D'IMPOSTA PER GLI ESERCENTI DI SALE CINEMATOGRAFICHE**

L'articolo 20 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 60 attribuisce agli esercenti sale cinematografiche, in sostituzione degli abbuoni previsti ai fini del versamento dell'imposta sugli spettacoli, un credito di imposta da utilizzare ai fini del versamento dell'Iva ovvero in compensazione mediante modello F24.

Con decreto interministeriale del 22 settembre 2000, n. 310 sono state emanate le disposizioni attuative relative all'individuazione dell'ammontare del credito, nonché alla definizione delle condizioni e dei criteri per la sua concessione.

L'attività di controllo è realizzata dalla Società Italiana degli Autori ed Editori (Siae) sulla base delle disposizioni della Convenzione in essere tra la stessa Società e l'Agenzia delle entrate. In particolare, gli ispettori SIAE hanno il potere di reperire ed acquisire gli elementi utili alla verifica dei presupposti relativi alla spettanza dell'agevolazione.

Il credito di imposta è commisurato ai corrispettivi del periodo di imposta di riferimento, al netto dell'Iva, risultanti dalle annotazioni nel registro dei corrispettivi, in percentuali variabili che vanno dallo 0,5% al 7%, a seconda della tipologia di programmazione effettuata. In particolare, agli esercenti che effettuano programmazioni di *“film di produzione nazionale e dell'Unione Europea”* il credito compete nella misura del 3,5% (art. 1, comma 2, lett.c) del DM n. 210 del 2000).

La **qualifica di film di produzione nazionale** (ovvero della nazionalità italiana del film stesso) è riconosciuta, su istanza dell'impresa di produzione, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo (MIBACT), ai sensi del Dlgs. n. 28 del 2004, che,

nell'ambito del riordino della disciplina in materia di attività cinematografica, regola anche la concessione di benefici di natura non fiscale (sotto forma di contributi).

In particolare, a norma dell'art. 5 del citato Dlgs. n. 28 del 2004, nell'istanza l'impresa di produzione attesta la presenza dei requisiti per il "riconoscimento provvisorio" della nazionalità italiana in capo al film (comma 1). Successivamente, la stessa impresa, entro trenta giorni dalla data di presentazione della "copia campione" del film all'ente competente, è tenuta altresì a presentare l'istanza di "*riconoscimento definitivo della nazionalità italiana del film e di ammissione ai benefici di legge*"; il direttore generale competente provvede entro i successivi novanta giorni (comma 6).

Il successivo comma 7 del citato art. 5, inoltre, prevede che, agli effetti dell'assolvimento degli obblighi di programmazione o del conseguimento dei predetti benefici (non fiscali) da parte degli esercenti di sale cinematografiche, "*sono considerati nazionali i film che hanno ottenuto il riconoscimento provvisorio di nazionalità italiana*" e "*sono considerati film di paesi appartenenti all'Unione Europea i film anche coprodotti dai suddetti paesi*".

L'Agenzia delle entrate ha ritenuto che la richiamata norma di cui al comma 7, riferita alle provvidenze non fiscali, non fosse estensibile al beneficio fiscale di cui trattasi (concesso sotto forma di credito di imposta), rispetto al quale la qualifica di film "di produzione nazionale" o "dell'Unione europea" costituisce un presupposto necessario.

Ha ritenuto, invece, che l'esistenza di detto presupposto debba, per evidenti esigenze di controllo, risultare da un atto certo, individuato, in particolare, nel provvedimento definitivo del MIBACT, rilasciato secondo la procedura di cui al menzionato comma 6 dell'art. 5 del Dlgs. n. 28 del 2004.

Ciò premesso, preso atto dell'esistenza di problematiche applicative collegate ai tempi di adozione del provvedimento definitivo del MIBACT, si ritiene possibile individuare, ai fini del controllo, meccanismi procedurali differenti, previo l'indispensabile coinvolgimento del predetto Ministero e della Siae.