



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*

***STATO DEL MODELLO 730 PRECOMPILATO, DELLA FATTURAZIONE
ELETTRONICA E DEL PROGETTO DI INSERIMENTO DEL CANONE TV NELLA
BOLLETTA ELETTRICA***

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Dott.ssa Rossella Orlandi

Roma, 20 luglio 2016 (h. 8:30)

Palazzo San Macuto, via del Seminario n. 76

Sommario

1. Premessa	3
2. Il modello 730 precompilato. Andamento dei flussi informativi.....	3
2.1 Andamento dei flussi informativi con i contribuenti.....	3
2.2 Andamento dei flussi informativi con i soggetti esterni.....	5
3. La fatturazione elettronica	6
3.1 La fatturazione elettronica della Pubblica Amministrazione	6
3.1.1 Gli enti locali	8
3.1.2 Utilizzo della notifica di esito.....	8
3.1.3 Aree di miglioramento e possibili evoluzioni	8
3.1.4 Partecipazione ad iniziative internazionali.....	9
3.2 La fatturazione elettronica tra privati	9
3.2.1 Archiviazione e conservazione delle fatture elettroniche.....	11
3.2.2 Valutazioni dell'Agenzia sulla possibilità di escludere accertamenti analitico induttivi sulla base di presunzioni semplici per i soggetti che garantiscono la tracciabilità dei pagamenti mediante la fatturazione elettronica.....	13
3.2.3 Sulla possibilità di disapplicare il <i>reverse charge</i> in caso di fatturazione elettronica	14
4. Il canone tv nella bolletta elettrica.....	16
4.1 Lo stato di attuazione del progetto di inserimento del canone TV nella bolletta elettrica	16
Allegato - I volumi della fatturazione elettronica verso la PA centrale e verso gli enti locali.....	20

1. Premessa

Signor Presidente, ringrazio Lei e la Commissione per l'odierna occasione di incontro che mi consente di intervenire nuovamente su alcuni importanti progetti strategici che impegnano l'Agenzia delle Entrate, quali la dichiarazione precompilata e la fatturazione elettronica.

Con riguardo al modello 730 precompilato, la Commissione è interessata a conoscere l'andamento dei flussi informativi con i contribuenti e con i soggetti tenuti a trasmettere all'Agenzia delle Entrate i dati da inserire nella dichiarazione precompilata relativa ai redditi per l'anno 2015.

Questa Onorevole Commissione ha chiesto altresì di conoscere le criticità ancora persistenti in tema di fatturazione elettronica, la questione dell'archiviazione delle fatture elettroniche, la possibilità di escludere accertamenti analitico induttivi sulla base di presunzioni semplici per i soggetti che utilizzano la fatturazione elettronica e, infine, la possibile disapplicazione del reverse charge previsto dall'articolo 17 del D.P.R. n. 633 del 1972.

In questa sede, vorrei inoltre fare il punto, come richiesto, sullo stato di attuazione del progetto di inserimento del canone TV nella bolletta elettrica.

2. Il modello 730 precompilato. Andamento dei flussi informativi

2.1 Andamento dei flussi informativi con i contribuenti

Dal 15 aprile i contribuenti possono visualizzare e scaricare la dichiarazione precompilata 2016 con i dati già inseriti dall'Agenzia delle Entrate, mentre dal 2 maggio possono accettare (o modificare) e trasmettere il modello 730. Il Modello Unico, invece, può essere inviato a partire dal 9 maggio.

Dal 15 aprile al 18 luglio hanno acceduto direttamente all'applicazione dedicata alla dichiarazione precompilata circa 3 milioni e 300 mila persone; il 60% dei contribuenti che si è collegato alla dichiarazione precompilata lo ha fatto utilizzando le credenziali dell'Agenzia delle Entrate, mentre il 40% ha utilizzato le credenziali Spid o il Pin degli enti federati (Inps, NoiPa e Guardia di Finanza).

Le dichiarazioni inviate dai contribuenti direttamente all'Agenzia delle Entrate, alla data del 18 luglio, sono pari a circa 1,9 milioni (di cui 1,8 milioni di modelli 730 e 100 mila di modelli Unico), contro 1,4 milioni di dichiarazioni trasmesse complessivamente nel 2015.

I risultati sin qui registrati mostrano, pertanto, un incremento del numero di soggetti che inviano la dichiarazione direttamente all'Agenzia, grazie alla maggiore completezza della dichiarazione precompilata e alla sempre maggiore facilità d'uso dell'applicazione.

Inoltre, risultano circa 400 mila modelli modificati e salvati dai contribuenti ma non ancora trasmessi all'Agenzia.

Nello stesso periodo sono stati resi disponibili ai Caf e ai professionisti modelli 730 relativi a circa 14,8 milioni di contribuenti.

Sono confermati i benefici già previsti lo scorso anno sia per chi accetta direttamente online, senza modifiche, il proprio 730 precompilato sia per chi si rivolge a un Caf o a un intermediario: nel primo caso, sono esclusi nei confronti del contribuente eventuali controlli formali sugli oneri esposti in dichiarazione da parte dell'Agenzia delle Entrate, mentre nel secondo caso saranno gli intermediari a dover rispondere all'Amministrazione finanziaria.

I vantaggi in termini di controlli, nel caso di accettazione della dichiarazione proposta dall'Agenzia, si applicheranno, tuttavia, solo nei confronti dei lavoratori dipendenti e pensionati che presentano il modello 730 precompilato e non anche nei confronti dei contribuenti che utilizzano il modello Unico proposto dall'Agenzia delle Entrate.

Da quest'anno, inoltre, in presenza dei requisiti previsti dalla legge, i coniugi possono presentare il modello 730 in forma congiunta direttamente tramite l'applicazione web dedicata (lo scorso anno era possibile presentare la dichiarazione congiunta solo tramite il proprio sostituto d'imposta o un intermediario).

Le dichiarazioni inviate direttamente dai contribuenti in forma congiunta, alla data del 18 luglio, sono circa 93 mila.

2.2 Andamento dei flussi informativi con i soggetti esterni

Sono circa 700 milioni i dati pervenuti dagli enti esterni e confluiti nella dichiarazione precompilata 2016.

Sotto il profilo qualitativo, oltre ai dati già comunicati dagli enti esterni per la dichiarazione 2015 (interessi passivi sui mutui, premi assicurativi e contributi previdenziali), sono affluite ulteriori informazioni relative a spese deducibili e detraibili che hanno consentito di rendere disponibile ai contribuenti una dichiarazione ancora più completa, con la possibilità, per un numero sempre maggiore di cittadini, di utilizzare la dichiarazione precompilata.

Tali informazioni sono relative a spese sanitarie, spese universitarie, spese funebri, contributi per la previdenza complementare e spese per interventi di ristrutturazione e riqualificazione energetica. Si tratta di oneri che, unitamente a quelli già acquisiti, hanno fatto registrare negli anni passati le frequenze più alte in sede di compilazione delle dichiarazioni dei redditi.

Per non rendere eccessivamente onerosi gli adempimenti per i soggetti tenuti alla trasmissione dei dati, lo sforzo dell’Agenzia è stato quello di chiedere informazioni che siano già presenti nei sistemi gestionali delle imprese.

Relativamente alle spese sanitarie si rappresenta che, per l’anno d’imposta 2015, a causa delle criticità rappresentate dalle farmacie, sono stati utilizzati i dati relativi ai ticket farmaceutici (ricette rosse) e le informazioni comunicate dai medici e dalle strutture sanitarie che l’Agenzia ha acquisito direttamente dal Sistema Tessera Sanitaria.

Si evidenzia, inoltre, che il Ministero dell’Economia e delle finanze ha realizzato un servizio di consultazione dei dati relativi alle spese sanitarie, valorizzando così il patrimonio informativo della pubblica amministrazione.

Per l’anno d’imposta 2015 sono state inviate circa 400 milioni di ricette del Servizio Sanitario Nazionale, per un importo dei ticket pari a circa 1,5 miliardi di euro, e 120 milioni di documenti fiscali per un importo di spesa complessivo pari a circa 13 miliardi di euro. In totale sono stati resi disponibili all’Agenzia delle Entrate, e utilizzati ai fini della compilazione della dichiarazione, oltre 520 milioni di documenti di spesa per un importo di

spesa sanitaria complessivo pari a circa 14,5 miliardi di euro riguardanti circa 50 milioni di cittadini.

Per quanto riguarda gli altri flussi informativi:

- sono pervenuti 7,4 milioni di comunicazioni di avvenuto bonifico relative a bonus per ristrutturazioni, arredo e risparmio energetico, per una spesa complessiva di 27,2 miliardi di euro;

- sono stati comunicati 3,6 milioni di soggetti che hanno versato contributi alle forme di previdenza complementare, per un importo di oltre 4,7 miliardi;

- più di 3 milioni di comunicazioni, per un importo di 2,4 miliardi di euro, per quanto riguarda le spese di istruzione comunicate dalle Università;

- circa 0,7 milioni di comunicazioni, per un importo di 3 miliardi di euro, per quanto concerne le spese funebri.

Per completezza va rappresentato che ai dati affluiti dagli enti esterni si aggiungono, analogamente agli anni pregressi, le informazioni fiscali già presenti in Anagrafe tributaria, quali, ad esempio, versamenti effettuati con il modello F24, dati relativi alle compravendite immobiliari e ai contratti di locazione registrati nonché dati derivanti dalla dichiarazione dei redditi dell'anno precedente e trasmessi dai sostituti d'imposta con riguardo alle certificazioni dei redditi di lavoro dipendente e assimilati, pensioni e compensi per attività occasionali di lavoro autonomo (circa 62 milioni di Certificazioni Uniche).

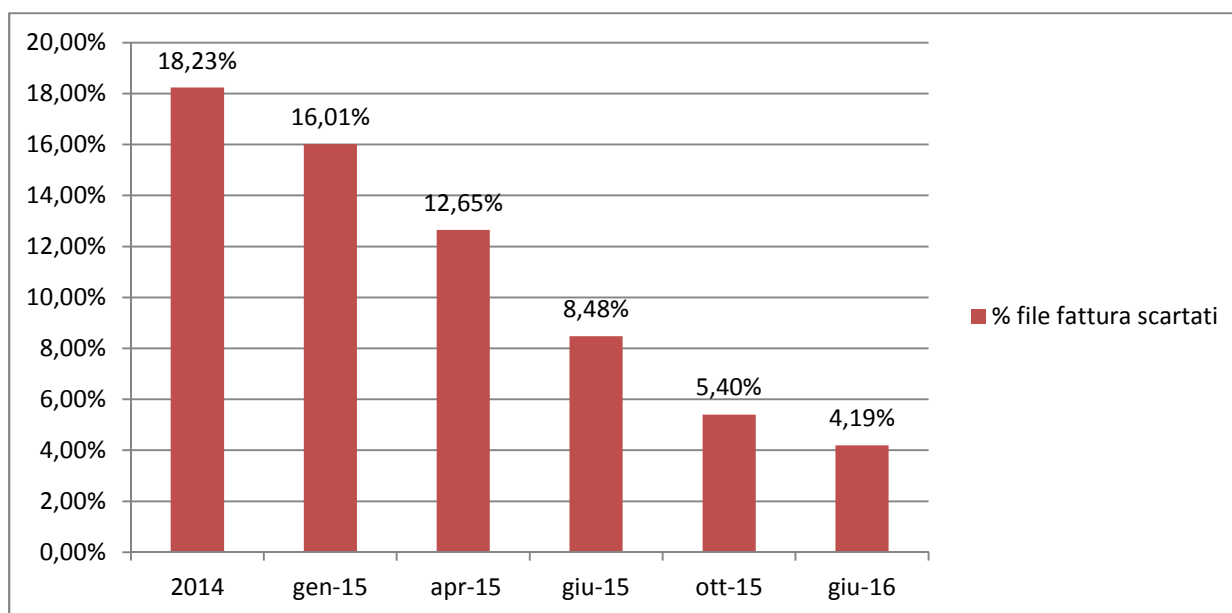
3. La fatturazione elettronica

3.1 La fatturazione elettronica della Pubblica Amministrazione

I numeri della fatturazione elettronica verso la PA, che registriamo in quanto gestori del Sistema di Interscambio, mostrano un quadro positivo dell'intero processo: dall'avvio del servizio ad oggi,¹ il Sistema ha ricevuto e correttamente gestito circa 41,8 milioni di file fattura; di questi ne ha consegnati alle pubbliche amministrazioni destinatarie circa 38

¹ Dati aggiornati al 12 luglio 2016.

milioni, con un tasso di scarto che si è gradualmente ridotto e che per il mese di giugno 2016 si è attestato al 4,19%. Nel corso del 2016 sono state gestite mediamente circa 2,6 milioni di file fattura al mese. La fatturazione elettronica verso la PA procede quindi nel senso della stabilità.



Il Sistema negli oltre due anni di esercizio non ha registrato diminuzioni del livello qualitativo del servizio erogato: a fronte di ciascun file inviato, il trasmittente riceve una comunicazione dopo un tempo medio inferiore alle 3 ore.

Le fatture sono state emesse da circa **800 mila fornitori** e sono state consegnate a oltre **57 mila “uffici virtuali”** di **23 mila** amministrazioni pubbliche.

Il numero di uffici della PA destinatari di fatture elettroniche, che al 30 marzo 2015 (termine della fase 1 dedicata alla PA centrale) era di 19.729, ha avuto prima un rapido incremento dovuto all’avvio della fase 2 (50.572 registrati al 9 novembre 2015) e poi un costante aumento (57.340 uffici registrati al 12 luglio 2016); in termini percentuali il numero di uffici è aumentato del 190 % rispetto a quello registrato al termine della fase 1.

E’ da segnalare il costante e forte aumento dei fornitori che dall’avvio della fase 2 (31 marzo 2015) al 12 luglio 2016 sono praticamente raddoppiati passando da circa 429 mila a 800 mila.

3.1.1 Gli enti locali

I file fattura destinati agli enti locali (per i quali ricordo l'obbligo è decorso dal 31 marzo 2015) superano i 27,6 milioni ed il tasso di scarto è pari al 2,9%. Nella tabella in **allegato**, il dettaglio dei volumi riferiti alle pubbliche amministrazioni centrali e agli enti locali.

3.1.2 Utilizzo della notifica di esito

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 53,1% delle fatture ricevute, l'86,8 % sono esiti positivi (fattura accettata) ed il 13,2% esiti negativi (fattura rifiutata). Ricordo che l'invio dell'esito non è un obbligo per le amministrazioni, le quali possono procedere ai controlli, al pagamento ovvero alle eventuali contestazioni dei documenti contabili, autonomamente, nei termini di legge e senza produrre alcun riscontro.

3.1.3 Aree di miglioramento e possibili evoluzioni

Sulla base dei dati illustrati, a fronte del considerevole aumento dei volumi, si ritiene che l'infrastruttura garantisce la qualità attesa del servizio, anche grazie alla costante ed efficace azione di monitoraggio. In ogni caso, 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 potenziali criticità e possibili interventi migliorativi.

Tra le potenziali ottimizzazioni in discussione all'interno del tavolo interministeriale, per quanto di competenza dell'Agenzia, al fine di migliorare la coerenza dei dati delle fatture elettroniche rispetto alle specifiche tecniche, è stato deciso di introdurre sul Sistema di Interscambio ulteriori controlli automatici rispetto a quelli già in essere, che mirano a rilevare eventuali errori formali sulle fatture mentre le verifiche di correttezza sostanziale

sono effettuate dalle amministrazioni destinatarie, nell'ottica di un percorso graduale di perfezionamento della qualità dei dati trasmessi.

Nuovi controlli (a titolo di esempio, verifica della coerenza tra le linee di dettaglio ed i dati di riepilogo, presenza del blocco di riepilogo per ogni aliquota IVA) sono stati introdotti dal 9 maggio 2016 come avvisi al mittente (per il momento non bloccanti), evidenziando in questi due mesi di osservazione aree di miglioramento: a giugno infatti circa il 26% delle fatture ricevute e gestite dal Sistema di Interscambio hanno presentato almeno un avviso non bloccante, valore che ci induce a posticipare la trasformazione dei controlli da avvisi in errori bloccanti, per dare ulteriore tempo per la messa a punto dei sistemi informatici dei fornitori, che sono preposti alla generazione delle fatture.

3.1.4 Partecipazione ad iniziative internazionali

L'Agenzia, insieme ad AgID e con il supporto di Sogei, sta partecipando ad un progetto promosso e sovvenzionato dalla Commissione Europea, di evoluzione del Sistema di Interscambio in ottica di apertura della fatturazione elettronica all'ambito europeo in linea con la direttiva UE 55/2014, secondo gli standard che saranno definiti a livello comunitario e ai quali l'Italia potrà certamente contribuire sulla base dell'esperienza attuale. Tale evoluzione era un obiettivo già identificato nell'evoluzione del Sistema di Interscambio; pertanto riteniamo senz'altro positiva l'opportunità di effettuare tali attività all'interno di una iniziativa comunitaria con specifiche sovvenzioni comunitarie.

3.2 La fatturazione elettronica tra privati

Al fine di incentivare l'utilizzo della fattura elettronica tra privati e, parallelamente, razionalizzare e semplificare alcuni attuali adempimenti comunicativi all'Amministrazione finanziaria (spesometro, *black list*, modelli INTRA, acquisti di beni e servizi ecc.), lo scorso anno è stato emanato il decreto legislativo n. 127 del 2015.

In attuazione delle disposizioni del predetto decreto, e facendo seguito a quanto da me già anticipato nel corso dell'audizione presso questa Commissione il 13 aprile 2016, lo

scorso 1 luglio, in linea con quanto previsto dalla norma, è stato messo a disposizione dei contribuenti il servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche, accessibile mediante *web browser* direttamente collegandosi al sito dell'Agenzia e autenticandosi con le credenziali dell'Agenzia, con SPID o con la Carta Nazionale dei Servizi. E' già in fase di sviluppo una *app* per i device mobili che sarà rilasciata nei prossimi mesi.

Il servizio è stato realizzato secondo principi di usabilità e facilità di utilizzo, prevede una compilazione guidata strutturata in passi, una funzionalità di rubrica clienti e di personalizzazione grafica della visualizzazione dei dati fattura in formato pdf. E' stato pubblicato anche un sito specifico di assistenza con indicazione dettagliata dei flussi di lavoro e delle informazioni necessarie in ottica di massimo supporto al contribuente.

Le tre funzionalità che compongono il servizio (generazione, trasmissione e conservazione) sono fruibili indipendentemente l'una dall'altra; inoltre, il servizio è utilizzabile anche per le fatture verso la PA, per le quali è già integrato con il Sistema di Interscambio che in questo caso può essere utilizzato già adesso per la trasmissione.

A diciotto giorni dalla messa in onda, il servizio è stato utilizzato da 13.730 utenti; sono state generate più di 2.700 fatture e sono state portate in conservazione più di 1000 fatture elettroniche. A fronte di questi numeri il contact center reso disponibile per le richieste di assistenza ha ricevuto solo 253 chiamate: l'incidenza del numero di richieste di assistenza sul numero degli utenti è pari all'1,84 %. Questo dato, riferito ad un servizio nuovo, ed inoltre associato a ritorni positivi ricevuti informalmente in questi giorni, ci rende fiduciosi che gli sforzi operati per rendere intuitivo l'utilizzo del servizio e per definire un help on line efficace sono stati utili ai contribuenti.

Vi confermo inoltre la prosecuzione dei lavori per l'emanazione dei provvedimenti dell'Agenzia delle entrate previsti dal decreto legislativo 127/2015, in particolare:

- stiamo lavorando per evolvere il Sistema di Interscambio per consentirne l'utilizzo anche nella fatturazione tra privati (B2B); a fine maggio una versione prototipale del Sistema è stata messa a disposizione per le attività di sperimentazione così da verificare le ipotesi operative ed effettuare gli opportuni aggiustamenti in tempo per il 1° gennaio 2017;

- è stato emanato lo scorso 30 giugno il provvedimento relativo alla memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi obbligatoria per i soggetti che effettuano erogazione di prodotti e servizi mediante distributori automatici, con le relative specifiche tecniche;

- è stata definita la bozza del provvedimento, con le relative specifiche tecniche, concernente la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi opzionale e i testi verranno a breve trasmessi dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Commissione europea per ottemperare alle disposizioni della direttiva UE 2015/1535 che prevedono una procedura d'informazione comunitaria nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche. La pubblicazione del provvedimento è prevista in tempo utile per l'avvio dell'inizio dell'esercizio dell'opzione, fissata al 1° gennaio 2017.

Le specifiche tecniche allegate ai provvedimenti sono frutto della condivisione con gli operatori dei mercati di riferimento, così da garantire che le regole tecniche siano in linea con il dettato normativo e compatibili con le esigenze dei soggetti ai quali sono rivolte.

3.2.1 Archiviazione e conservazione delle fatture elettroniche

Al fine di poter offrire a codesta Commissione elementi utili in tema di “archiviazione delle fatture elettroniche”, si ritiene importante chiarire preliminarmente la differenza tecnica tra un processo di “archiviazione” e un processo di “conservazione” di un qualsiasi documento informatico, come lo è una fattura elettronica.

L'archiviazione è quel processo che permette di registrare (usualmente usiamo dire “salvare”) su un supporto fisico (per esempio un hard disk di un PC, un CD, un DVD ecc.) il documento informatico (file) e, con esso, il suo contenuto informativo, senza ulteriori accorgimenti.

La conservazione dei documenti informatici è un processo in generale più complesso. Oltre all'archiviazione dei file, il processo di conservazione prevede la memorizzazione di informazioni aggiuntive (cosiddetti metadati), e l'adozione di misure che minimizzino il rischio di irreperibilità del documento per il degrado dei supporti.

Tale processo - disciplinato dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e dai relativi decreti di attuazione - garantendo integrità, autenticità e leggibilità del documento informativo preserva nel tempo la sua validità legale e, quindi, l'opponibilità probatoria dei fatti in esso rappresentati.

L'articolo 1, comma 325, della legge di stabilità 2013,² nel recepire le disposizioni sulla fatturazione elettronica della direttiva 2010/45/UE, modificativa della direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006, ha introdotto rilevanti novità nella disciplina degli articoli 21 e 39 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, al fine di consentire, secondo la ratio delle stesse disposizioni comunitarie, la piena equiparazione della fattura elettronica a quella cartacea e la sua più ampia diffusione.

In particolare, l'articolo 39, terzo comma, del D.P.R. n. 633 del 1972, in tema di conservazione delle fatture, è stato oggetto di apposite modifiche ed attualmente stabilisce che "le fatture elettroniche sono conservate in modalità elettronica, in conformità alle disposizioni del decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze adottato ai sensi dell'articolo 21, comma 5, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)".

Il nostro Paese, quindi, ha scelto – nel rispetto delle previsioni comunitarie – di obbligare chi emette una fattura elettronica a conservare elettronicamente la stessa e, conseguentemente, ad adottare le regole di conservazione stabilite dalle norme nazionali che, nel caso delle fatture e dei documenti fiscalmente rilevanti, sono contenute nel Decreto Ministeriale del 17 giugno 2014 che, a sua volta, richiama il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2013.

Alla luce delle predette regole e per consentire a qualsiasi contribuente di poter conservare una fattura elettronica, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 del d.Lgs. n. 127/2015, l'Agenzia delle Entrate ha messo a disposizione dallo scorso 1 luglio una procedura gratuita che consente al contribuente di generare le sue fatture elettroniche (potendo anche archivarle sul proprio PC), di trasmetterle e anche di conservarle "a norma": questo permette al contribuente di poter sempre recuperare le sue fatture "originali"

² Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

qualora avvenga un evento dannoso sul suo PC, nonché poterle usare – ad esempio – in un procedimento giudiziario senza dover dimostrare la loro validità legale.

3.2.2 Valutazioni dell'Agenzia sulla possibilità di escludere accertamenti analitico induttivi sulla base di presunzioni semplici per i soggetti che garantiscono la tracciabilità dei pagamenti mediante la fatturazione elettronica

L'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 600, stabilisce in quali occasioni l'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate può procedere con la rettifica del reddito d'impresa, arte o professione, richiamando i concetti di presunzione.

Le presunzioni semplici sono quelle che, normalmente, non possono essere utilizzate dall'Amministrazione finanziaria per rettificare il reddito imponibile di un contribuente ma necessitano di essere corroborate da ulteriori elementi indiziari della presunta evasione. In sostanza, l'Amministrazione finanziaria ha l'onere di dimostrare che gli elementi presuntivi posti a base della pretesa impositiva abbiano i caratteri di gravità, precisione e concordanza.

Il medesimo articolo 39, poi, stabilisce casistiche precise in cui l'Ufficio dell'Amministrazione finanziaria può procedere a determinare il reddito d'impresa anche basandosi su presunzioni semplici prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza: sono i casi, ad esempio, di omessa dichiarazione del reddito, di omessa tenuta delle scritture contabili ecc.

Una trasmissione tempestiva, strutturata e completa all'Agenzia delle Entrate dei dati di tutte le fatture elettroniche, emesse e ricevute, saldate con metodi di pagamento tracciato, da parte di tutti i contribuenti IVA rappresenterebbe certamente uno strumento determinante per un incremento spontaneo della *tax compliance*, potenziando in modo compiuto l'azione dell'Agenzia di supporto dei contribuenti all'adempimento fiscale e l'azione di prevenzione e contrasto ai fenomeni di frode ed evasivi.

In particolare, questa seconda azione sarebbe potenziata a seguito dell'efficientamento del processo di analisi del rischio che l'Agenzia già da diversi anni ha implementato con risultati positivi.

Allo stesso modo, l'adozione della fatturazione elettronica e dei pagamenti tracciati potrebbe portare a ridurre o semplificare gli adempimenti contabili dei contribuenti.

Tuttavia, il processo di fatturazione elettronica (e acquisizione dei relativi dati da parte dell’Agenzia delle Entrate) associato all’adozione di metodi di pagamento tracciato, non escluderebbe a priori i casi di cessioni di beni e prestazioni di servizi “in nero” (cioè non fatturati e pagati in contante), situazione non poco diffusa nel nostro Paese.

Conseguentemente, la previsione di escludere l’applicazione di procedure di accertamento analitico induttivo nei confronti dei contribuenti che adottassero i processi di fatturazione e pagamento sopra descritti, limiterebbe fortemente i poteri dell’Amministrazione finanziaria la quale – proprio partendo dagli elementi certi in suo possesso (fatture e pagamenti) – è messa in condizione di effettuare ricostruzioni credibili e realistiche del volume d’affari di una impresa identificando eventuali ricavi “in nero”.

Tale situazione, pertanto, esporrebbe anche al rischio di una diminuzione del gettito.

3.2.3 Sulla possibilità di disapplicare il *reverse charge* in caso di fatturazione elettronica

E’ stata sollecitata da più parti una riflessione sulla possibilità di eliminare, una volta introdotta obbligatoriamente la trasmissione telematica dei dati delle fatture (assolvibile anche mediante la fatturazione elettronica) le ipotesi di *reverse charge* interno previste dalla normativa nazionale.

Come è noto, la necessità di contrastare il diffondersi delle frodi IVA ha indotto il legislatore europeo a disciplinare la possibilità per gli Stati membri di introdurre, per alcuni particolari settori, notoriamente soggetti a fenomeni evasivi, il meccanismo del *reverse charge*.

La complessa disciplina sovranazionale di cui agli artt. 199, 199 bis e 199 ter della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune europeo dell’IVA, stabilisce che il *reverse charge*, quale misura di deroga all’ordinario meccanismo di applicazione dell’IVA, debba trovare un’applicazione selettiva, volta a colpire esclusivamente quei determinati settori dove si annidano, con maggiore frequenza, fenomeni evasivi.

Si tratta, dunque, di una misura che, costituendo un’eccezione al meccanismo ordinario, tipico e quindi “naturale” dell’Iva (quello fondato sulla combinazione della rivalsa e della detrazione), si caratterizza per un’applicazione che non può non essere

limitata e circostanziata. Essa presenta l'utilità ad evitare ed anche scoraggiare eventuali tentativi di frode, nonché si caratterizza per la minore onerosità dell'adempimento, in termini finanziari, tenuto conto che l'operazione, purché, ovviamente, veda coinvolti soggetti passivi d'imposta, non comporta nessun materiale esborso economico, inteso in senso finanziario.

Con l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti della PA si sono create le condizioni per una più rapida ed efficace politica di controllo sulla base dei dati disponibili per via elettronica. Una volta che il sistema della fatturazione elettronica sarà pienamente attuato, anche nei rapporti tra operatori economici privati, si potranno creare i presupposti per un più efficiente e moderno sistema di controllo, caratterizzato da interventi ancora più rapidi.

Non sembra, tuttavia, affatto scontato che una riforma così radicale garantisca effettivamente la soluzione del problema delle frodi Iva. L'esperienza ha mostrato, infatti, che le frodi IVA si manifestano con estrema immediatezza in particolari settori commerciali, con riguardo a determinati beni o servizi e per un tempo limitato. In relazione a tali settori l'intervento di controllo *ex post* che può essere innescato sulla base dei dati delle fatture trasmessi telematicamente, o sulla base delle fatture elettroniche, potrebbe non essere sufficientemente rapido da consentire il recupero dell'imposta evasa.

Molto più efficace, per combattere le frodi, è l'applicazione selettiva del sistema dell'inversione contabile, volta a colpire, con un intervento *ex ante*, esclusivamente quei determinati settori dove si annidano, con maggiore frequenza, detti fenomeni evasivi. Il *reverse charge*, infatti, individuando quale debitore di imposta il cessionario o il committente, toglie al cedente, o prestatore, la possibilità di esercitare la rivalsa e poi di non versare l'IVA relativa all'operazione effettuata.

In tale ottica la fatturazione elettronica appare complementare, piuttosto che alternativa al *reverse charge*, per garantire il contrasto all'evasione e prevenire nuove frodi.

Inoltre, l'esame della normativa comunitaria porta a escludere che l'adozione della trasmissione telematica dei dati delle fatture, o della fatturazione elettronica, possa limitare o condizionare l'ambito di applicazione del *reverse charge*.

Da un lato, infatti, le norme della direttiva sul *reverse charge* sono norme sostanziali, che riguardano l'individuazione del debitore d'imposta, e non incidono di per sé sulle modalità di fatturazione o trasmissione dei dati che tale debitore deve o può porre in essere (né le norme sulla fatturazione elettronica incidono sull'individuazione del debitore).

Dall'altro lato, nessuna delle disposizioni della direttiva IVA consente la disapplicazione del *reverse charge* nei settori ove questo è autorizzato. In sostanza, la direttiva consente agli Stati membri di valutare il rischio di frode esistente in determinati settori – quelli indicati negli articoli 199 e 199 bis – solo al fine di autorizzare l'applicazione del *reverse charge*. Pertanto, se per un determinato settore è autorizzato il *reverse charge*, lo si deve applicare a tutte le transazioni che coinvolgono quel settore, a prescindere dal rischio concreto di frode presentato da una specifica platea di operatori e, in ogni caso, dalle modalità di fatturazione o trasmissione dei dati adottate dai medesimi.

4. Il canone tv nella bolletta elettrica

4.1 Lo stato di attuazione del progetto di inserimento del canone TV nella bolletta elettrica

Nel corso del mese di giugno sono proseguite le attività di competenza dell'Agenzia delle Entrate e degli altri soggetti coinvolti finalizzate a consentire il corretto avvio del nuovo sistema di pagamento del canone nelle fatture per la fornitura di energia elettrica a partire dal mese di luglio.

In particolare, sono stati resi disponibili alle imprese elettriche, per il tramite di Acquirente Unico S.p.a., i dati relativi ai soggetti nei cui confronti non si deve procedere all'addebito del canone sia perché hanno già effettuato il pagamento con altre modalità, sia perché hanno presentato la dichiarazione sostitutiva di non detenzione della TV, sia perché sono esenti in virtù di altre disposizioni normative, ad esempio nel caso degli ultrasessantacinquenni a basso reddito o degli esenti per effetto di convenzioni internazionali.

Sulla base delle informazioni trasmesse dall'Agenzia e dei dati presenti nel Sistema Informativo Integrato di Acquirente Unico S.p.a. sulle utenze elettriche di tipo domestico

residenziale, lo stesso Acquirente Unico in data 4 luglio ha comunicato alle imprese elettriche i soggetti nei confronti dei quali effettuare il primo addebito del canone TV, con i relativi importi, nella prima fattura emessa successivamente al 1° luglio.

Tale comunicazione si ripeterà all'inizio di ogni mese, per tenere conto delle possibili modifiche intervenute sia nei contratti elettrici, sia sulla sussistenza o meno dei requisiti di esenzione.

Per consentire ad Acquirente Unico S.p.A. di fornire alle imprese elettriche tutte le informazioni necessarie al corretto addebito del canone, il 21 giugno scorso è stata pubblicata la circolare n. 29 con la quale, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 13 maggio 2016, n. 94, sono stati forniti chiarimenti in relazione alle regole di determinazione dell'importo del canone TV dovuto per le varie casistiche.

Con la risoluzione n. 50 del 24 giugno 2016, poi, sono stati istituiti gli appositi codici tributo per consentire alle imprese elettriche di riversare all'Erario, tramite modello F24, le somme riscosse a titolo di canone di abbonamento alla televisione ad uso privato e di recuperare in compensazione, sempre tramite modello F24, le somme rimborsate ai clienti a titolo di canone, così come previsto dall'articolo 6, comma 7, del citato decreto n. 94 del 2016.

L'articolo 5 del medesimo decreto prevede, inoltre, la comunicazione all'Agenzia delle Entrate, da parte di Acquirente Unico S.p.a. e delle imprese elettriche, dei dati utili per le attività di controllo sul corretto addebito del canone nelle fatture per la fornitura di energia elettrica, ed il successivo riversamento delle somme riscosse, da parte delle imprese elettriche, e sul corretto versamento del canone TV da parte dei contribuenti, nonché per fornire assistenza e informazioni ai cittadini.

Il comma 4 del citato articolo 5 ha demandato ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto, la definizione dei termini e delle modalità di trasmissione dei suddetti dati.

A tal fine, l'Agenzia delle Entrate ha istituito un tavolo tecnico con Acquirente Unico e con le associazioni di categoria delle imprese elettriche per l'individuazione dei dati oggetto di comunicazione e delle modalità di trasmissione degli stessi. L'obiettivo del

tavolo tecnico è stato quello di definire un set informativo “minimo” da comunicare all’Agenzia, evitando di richiedere alle imprese elettriche informazioni già desumibili dalle comunicazioni effettuate da Acquirente Unico, nell’ottica di minimizzare gli adempimenti posti a carico di tali enti, anche tenuto conto dei significativi impatti del nuovo sistema di riscossione del canone sui sistemi informativi delle imprese.

Con il provvedimento del Direttore dell’Agenzia del 4 luglio 2016 sono stati, pertanto, definiti i termini e le modalità per la comunicazione all’Agenzia delle Entrate, da parte di Acquirente Unico, dei dati di dettaglio relativi al canone addebitabile e accreditabile, nelle fatture emesse dalle imprese elettriche, ai sensi dell’articolo 5, comma 1, del citato decreto.

Nella stessa data è stato emanato anche il provvedimento con cui sono stati previsti i termini e le modalità tecniche di trasmissione all’Agenzia delle Entrate, da parte delle imprese elettriche, dei dati relativi al canone addebitato, accreditato, riscosso e riversato nel mese precedente, ai sensi dell’articolo 5, commi 2 e 3, del menzionato decreto.

Con la risoluzione n. 53 del 7 luglio scorso sono stati istituiti i codici tributo per consentire il versamento del canone TV mediante il modello F24 ai soggetti non intestatari di utenza elettrica ed ai cittadini per i quali la fornitura di energia elettrica avviene nell’ambito delle reti non interconnesse con la rete di trasmissione nazionale.

Infine, è in via di definizione il provvedimento che disciplina le modalità per richiedere il rimborso del canone, addebitato al cliente dalle imprese elettriche ma non dovuto, ai sensi dell’articolo 6, comma 2, del richiamato decreto.

Per quanto concerne le dichiarazioni sostitutive presentate dai contribuenti, si confermano i dati già forniti nel corso dell’audizione del Direttore dell’Agenzia delle Entrate dell’8 giugno scorso.

Si evidenzia che, in tale contesto, non sono state rilevate particolari criticità nella gestione delle richieste di esenzione, in considerazione del fatto che sono state accolte anche le dichiarazioni sostitutive presentate prima della pubblicazione provvedimento del 24 marzo 2016, che ha approvato il modello di dichiarazione sostitutiva, se rese ai sensi dell’articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e se contenenti tutti gli elementi richiesti dal modello di dichiarazione approvato per la specifica

tipologia di dichiarazione resa. Inoltre, l’Agenzia delle Entrate ha provvisoriamente accettato anche le dichiarazioni che presentavano errori o incoerenze, sospendendo temporaneamente eventuali addebiti del canone nelle fatture elettriche, in attesa di richiedere ai contribuenti gli opportuni chiarimenti e, laddove necessario, un’integrazione delle informazioni riportate nella dichiarazioni sostituiva.

Tenuto conto che le imprese elettriche di grandi dimensioni stanno trasmettendo agli utenti in questi giorni le prime fatture contenenti gli addebiti del canone, per poter tracciare un bilancio di questa prima fase di avvio del processo occorrerà attendere i riscontri da parte dei contribuenti.

Dal 18 luglio scorso, inoltre, il contribuente può dialogare con l’Agenzia delle entrate direttamente con la tastiera del proprio pc o dal proprio *smartphone* attraverso l’applicazione *Facebook Messenger* e fare domande in tema di canone tv nella bolletta elettrica.

Il servizio consente di comunicare con il Fisco in tempo reale e in maniera semplice attraverso il social network più popolare in Italia, con 23 milioni di utenti che si collegano almeno una volta al giorno. La risposta dell’Agenzia arriverà entro 24 ore o, nei casi in cui il quesito richieda un approfondimento, entro 5 giorni dalla richiesta.

Allegato - I volumi della fatturazione elettronica verso la PA centrale e verso gli enti locali

	PA Centrale	PA Locale*	TOTALE
File ricevuti da SdI fino al 12 luglio 2016 e destinati a	14.150.899	27.648.713	41.799.612
inoltrati	11.600.130	26.843.052	38.443.182
scartati	2.550.769	805.661	3.356.430
Fatture inoltrate al 27 giugno 2016 e destinate a	11.470.646	26.320.469	37.791.115
esitate con accettazione	6.960.417	10.474.694	17.435.111
esitate con rifiuto	1.056.254	1.589.193	2.645.447

* PA Locale a partire dal 31 marzo 2015

Dettaglio dei volumi della fatturazione elettronica verso gli enti locali

	Aziende Sanitarie ed ospedaliere	Amministrazioni Regionali	Altri EELL	Province	Comuni	Università	TOTALI
File ricevuti da SdI dal 31 marzo 2015 al 12 luglio 2016 e destinati a:	10.269.549	580.734	1.654.856	504.373	13.576.296	1.062.905	27.648.713
inoltrati	10.051.119	561.425	1.611.350	482.512	13.105.956	1.030.690	26.843.052
scartati	218.430	19.309	43.506	21.861	470.340	32.215	805.661
Fatture inoltrate dal 31 marzo 2015 al 12 luglio 2016 e destinate a:	9.767.595	546.484	1.560.401	473.334	12.972.213	1.000.442	26.320.469
esitate con accettazione	4.509.611	266.702	602.368	204.813	4.274.528	616.672	10.474.694
esitate con rifiuto	397.571	74.892	109.250	42.750	812.062	152.668	1.589.193