



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*

***MODELLO 730 E MODELLO UNICO PRECOMPILATI, CANONE TV NELLA
BOLLETTA ELETTRICA, FATTURAZIONE ELETTRONICA***

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Dott.ssa Rossella Orlandi

Roma, 21 dicembre 2016 (h. 8:30)

Palazzo San Macuto, via del Seminario n. 76

Sommario

1. Premessa	3
2. Il modello 730 e il modello Unico precompilati.....	4
2.1 Andamento dei flussi informativi con i contribuenti.....	4
2.2. Andamento dei flussi informativi con i soggetti esterni.....	4
2.3. Iniziative volte a incrementare le informazioni e aree di miglioramento	6
3. Il canone TV nella bolletta elettrica.....	8
3.1. Lo stato di attuazione dell’inserimento del canone TV nella bolletta elettrica	8
3.2. Criticità relative al canone TV nella bolletta elettrica	11
4. La fatturazione elettronica	15
4.1. La fatturazione elettronica verso la Pubblica Amministrazione.....	15
4.1.1. Gli enti locali	16
4.1.2. Utilizzo della notifica di esito.....	16
4.1.3. Aree di miglioramento.....	17
4.1.4. Partecipazione ad iniziative internazionali	18
4.2. La fatturazione elettronica tra privati	18
4.2.1. Servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione.....	22
4.2.2. L’adeguamento del formato <i>FatturaPA</i>	22
4.2.3. Archiviazione e conservazione delle fatture elettroniche.....	23
5. Le misure di contrasto dell’evasione contenute nel decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 e l’impatto sul Sistema dell’Anagrafe tributaria.....	25

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati, Vi ringrazio per avermi dato ancora una volta l'opportunità di essere audita dinanzi alla Commissione.

L'obiettivo di questa audizione è aggiornarvi sullo stato di attuazione della dichiarazione precompilata, dell'inserimento del canone TV nella bolletta elettrica, della fatturazione elettronica e sull'impatto che le nuove misure di contrasto dell'evasione contenute nel decreto legge n. 193 del 2016 avranno sul Sistema dell'Anagrafe tributaria.

Con riguardo al modello 730 e al modello Unico precompilati, questa Onorevole 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 dei redditi, nonché il numero dei contribuenti che si sono avvalsi della dichiarazione precompilata autonomamente ovvero attraverso i CAF.

Questa Onorevole Commissione ha chiesto, inoltre, di conoscere lo stato di attuazione dell'inserimento del canone TV nelle bollette elettriche e le eventuali criticità ancora presenti, in particolare, quelle relative alle utenze elettriche di tipo residenziale con potenza impegnata di 4,5 o 6 kilowatt.

In questa sede, inoltre, illustrerò l'andamento della fatturazione elettronica, le criticità ancora persistenti e le problematiche relative all'archiviazione delle fatture elettroniche.

Infine, mi soffermerò sulle disposizioni dell'articolo 4 del decreto legge n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, concernenti le misure di contrasto dell'evasione fiscale, la cui attuazione comporterà un'evoluzione del Sistema dell'Anagrafe tributaria.

2. Il modello 730 e il modello Unico precompilati.

2.1 Andamento dei flussi informativi con i contribuenti

Da quest'anno l'Agenzia delle Entrate, nell'ottica di valorizzare i dati trasmessi dagli enti esterni, ha precompilato la dichiarazione dei redditi non solo nei confronti dei soggetti che presentano il modello 730, ma anche nei confronti di coloro che presentano il modello Unico. In questo modo, alla totalità dei contribuenti persone fisiche vengono rese disponibili le informazioni di cui dispone l'Agenzia delle Entrate con riferimento agli oneri deducibili e detraibili, alle certificazioni dei sostituti d'imposta e agli immobili.

Complessivamente risultano trasmessi all'Agenzia delle Entrate circa 19,8 milioni di modelli 730 e circa 10 milioni di modelli Unico.

Relativamente al modello 730, le dichiarazioni inviate dai contribuenti direttamente tramite l'apposita applicazione disponibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate sono pari a circa 2 milioni, contro 1,4 milioni di dichiarazioni trasmesse complessivamente nel 2015.

I risultati mostrano, pertanto, un incremento del numero di soggetti che inviano la dichiarazione direttamente all'Agenzia (+ 43%), grazie alla maggiore completezza della dichiarazione precompilata e alla sempre maggiore facilità d'uso dell'applicazione.

Nello stesso periodo sono stati richiesti dai Caf e dai professionisti i modelli 730 relativi a circa 14,8 milioni di contribuenti.

2.2. Andamento dei flussi informativi con i soggetti esterni

Con riguardo ai flussi informativi pervenuti da soggetti esterni, si confermano i dati forniti nell'audizione del 20 luglio 2016. Si ricorda, al riguardo, che sono circa 700 milioni i dati pervenuti dagli enti esterni e confluiti nella dichiarazione precompilata 2016.

In particolare, 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.

Si ricorda, inoltre, che, come già evidenziato nelle precedenti audizioni, per l'anno d'imposta 2015, a causa di difficoltà tecniche legate alle modalità di conservazione dei dati, le farmacie non hanno comunicato all'Agenzia delle Entrate la gran parte delle spese per farmaci sostenute dai cittadini nel corso del 2015.

Pertanto, al fine di non disorientare i contribuenti fornendo loro un dato parziale, si è preferito non utilizzare le limitate informazioni pervenute dalle farmacie, mettendo invece a disposizione dei contribuenti tutti i dati relativi ai ticket farmaceutici (ricette rosse) che l'Agenzia ha acquisito direttamente dal Sistema Tessera Sanitaria.

Tale criticità è limitata al primo anno di trasmissione delle informazioni da parte delle farmacie e, pertanto, per l'anno 2016 si prevede l'invio completo dei dati relativi ai farmaci.

Per quanto riguarda gli altri flussi informativi:

- sono pervenute 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 i dati di 3,6 milioni di soggetti che hanno versato contributi alle forme di previdenza complementare, per un importo di oltre 4,7 miliardi;
- sono pervenute 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;
- sono state ricevute circa 0,7 milioni di comunicazioni, per un importo di 3 miliardi di euro, per quanto concerne le spese funebri.

Ai dati affluiti dagli enti esterni si aggiungono le informazioni fiscali già presenti in Anagrafe tributaria, quali, ad esempio, i versamenti effettuati con il modello F24, i dati relativi alle compravendite immobiliari e ai contratti di locazione registrati, nonché i 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).

2.3. Iniziative volte a incrementare le informazioni e aree di miglioramento

L'Agenzia delle Entrate prosegue le attività volte ad incrementare le informazioni da inserire nella dichiarazione precompilata 2017, al fine di rendere sempre più completa la precompilazione della dichiarazione dei redditi.

In particolare, con riferimento alle spese sanitarie si è incrementato in misura rilevante il novero dei soggetti tenuti a comunicare i dati al Sistema Tessera Sanitaria a partire dal 2016.

La legge di stabilità 2016 ha previsto, infatti, che, a decorrere dall'anno d'imposta 2016, l'Agenzia delle Entrate utilizzi anche i dati relativi alle prestazioni sanitarie inviati al Sistema Tessera Sanitaria da parte delle strutture autorizzate per l'erogazione dei servizi sanitari e non accreditate al Servizio Sanitario Nazionale.

Inoltre, sempre a decorrere dall'anno d'imposta 2016, il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 1° settembre 2016 ha stabilito che l'Agenzia delle Entrate utilizza, altresì, i dati relativi alle prestazioni sanitarie inviati al Sistema Tessera Sanitaria da parte degli esercizi commerciali che svolgono l'attività di distribuzione al pubblico di farmaci, quali ad esempio le parafarmacie, da parte degli iscritti all'albo degli psicologi, degli infermieri, delle ostetriche/i, dei tecnici sanitari di radiologia medica e degli esercenti l'arte sanitaria ausiliaria di ottico.

Con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-, rispettivamente del 2 agosto 2016 e del 16 settembre 2016, sono stati stabiliti i termini e le modalità tecniche di trasmissione dei dati delle citate ulteriori spese sanitarie al Sistema Tessera Sanitaria, nonché la messa a disposizione dei suddetti dati all'Agenzia delle Entrate.

L'Agenzia delle Entrate ha contestualmente emanato due provvedimenti con i quali sono state definite le modalità tecniche di utilizzo dei dati delle spese sanitarie trasmesse dalle strutture autorizzate per l'erogazione dei servizi sanitari e non accreditate (Provvedimento del 29 luglio 2016) e dagli altri soggetti sopra richiamati (Provvedimento del 15 settembre 2016).

Con riferimento ai citati decreti e provvedimenti, sono stati acquisiti gli appositi pareri preventivi dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

In relazione agli altri oneri detraibili, sono in corso le attività volte ad acquisire i dati dei rimborsi delle spese universitarie erogati da soggetti diversi dalle università (ad esempio gli enti per il diritto allo studio), nonché le informazioni relative alle spese sostenute dai singoli condòmini con riferimento agli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica effettuati sulle parti comuni di edifici residenziali.

Inoltre, si sta valutando la possibilità di raccogliere, a partire dall'anno d'imposta 2017, i dati relativi alle spese sostenute per il pagamento di rette relative alla frequenza degli asili nido.

Si tratta di oneri che, negli anni passati, hanno fatto registrare elevate frequenze in sede di compilazione delle dichiarazioni dei redditi.

Oltre alle attività volte ad acquisire nuovi dati per rendere più completa la dichiarazione precompilata, l'Agenzia continua ad impegnarsi per migliorare la qualità delle informazioni da riportare nella dichiarazione, con particolare attenzione ai dati relativi ai terreni e ai fabbricati presenti nelle banche dati catastali e ai dati derivanti dai contratti di locazione.

Si segnala, infine, che nell'ottica di un rapporto con i contribuenti improntato su trasparenza e collaborazione, anche quest'anno, grazie alle informazioni comunicate dai sostituti d'imposta tramite le Certificazioni Uniche, è stato possibile individuare i 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 pervenute, avrebbe effettuato il conguaglio delle imposte.

L'Agenzia, pertanto, ha inviato circa 156 mila lettere bonarie ai cittadini interessati, invitandoli 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 2016 (ossia entro 90 giorni dalla scadenza ordinaria del 30 settembre), beneficiando, grazie all'istituto del ravvedimento operoso, di una significativa riduzione delle sanzioni dovute per la tardiva dichiarazione ed evitando così di incorrere in controlli successivi.

3. Il canone TV nella bolletta elettrica

3.1. Lo stato di attuazione dell'inserimento del canone TV nella bolletta elettrica

Dallo scorso mese di luglio è stato avviato il nuovo sistema di riscossione del canone TV ad uso privato, introdotto dalla legge di Stabilità 2016, con le prime operazioni di addebito del canone nelle fatture per la fornitura di energia elettrica per i cittadini titolari di un'utenza di tipo domestico residenziale.

Si riportano di seguito i punti essenziali dell'iter procedurale delineato dalle disposizioni attuative, anche al fine di una maggiore comprensibilità dei primi risultati conseguiti, descritti successivamente.

Il Regolamento attuativo (decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 13 maggio 2016, n. 94) prevede che le imprese elettriche addebitino il canone sulla base delle informazioni ricevute, all'inizio di ogni mese, da parte di Acquirente Unico SpA.

Tali informazioni tengono conto sia dei dati sulla residenza presenti sui contratti per la fornitura di energia elettrica registrati nel Sistema Informativo Integrato, sia della presenza di eventuali motivi di non addebito comunicate dall'Agenzia delle Entrate (esenzioni e pagamenti effettuati con altre modalità).

Con particolare riguardo ai contratti della tipologia D3 stipulati prima del 2016, per i quali non è disponibile l'informazione circa la residenza dell'utente nel luogo di fornitura, come previsto dal regolamento attuativo, l'Agenzia delle Entrate, sulla base delle

informazioni risultanti in Anagrafe Tributaria, ha individuato i contribuenti per i quali il luogo di erogazione dell'energia corrisponde alla residenza anagrafica.¹

Nella prima fattura emessa successivamente al 1° luglio 2016 sono addebitate tutte le rate di canone scadute nel periodo gennaio-luglio (70 euro) per poi proseguire con l'addebito delle successive rate (10 euro al mese) fino ad ottobre.

Le somme riscosse a titolo di canone sono riversate all'Erario dalle imprese elettriche entro il giorno 20 del mese successivo all'incasso (articolo 1, comma 153, della legge di stabilità 2016).

Inoltre, l'articolo 5 del Regolamento ha previsto specifici obblighi di rendicontazione all'Agenzia delle Entrate delle operazioni effettuate da parte di Acquirente Unico e delle imprese elettriche, al fine di consentire il controllo sulla correttezza e tempestività degli addebiti effettuati, nonché sul corretto versamento del canone da parte dei contribuenti.

In particolare, Acquirente Unico trasmette mensilmente all'Agenzia delle Entrate i dati relativi al canone addebitabile e accreditabile nelle fatture elettriche relativi al mese precedente.

Le imprese elettriche sono tenute a trasmettere, sempre mensilmente, le informazioni concernenti il canone addebitato, accreditato e riscosso nel mese precedente.

Il Regolamento ha disposto che, in sede di prima applicazione, la rendicontazione delle operazioni effettuate nel primo mese di addebito (quelle, cioè, relative a luglio 2016) avvenisse entro il secondo mese successivo (30 settembre 2016).

La dinamicità del processo di riscossione e riversamento del canone sopra delineato non consente allo stato attuale una definitiva quantificazione degli effetti delle novità introdotte.

Infatti le imprese elettriche utilizzano i dati comunicati da Acquirente Unico mensilmente per inserire il canone TV nelle fatture emesse in base alle diverse periodicità previste contrattualmente (mensili, bimestrali, trimestrali, etc), con cadenze diverse (mesi pari e mesi dispari).

¹ In base a quanto riportato nel Testo Integrato delle disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica (TIT), nella versione approvata con deliberazione 23 dicembre 2015, 654/2015/R/EEL e modificata con deliberazione 39/2016/R/EEL, la denominazione D3 si riferisce alla tariffa relativa all'alimentazione di applicazioni con impegni di potenza superiori a 3 kW, o situate in un immobile diverso da quello ove è stabilita la residenza anagrafica del cliente.

Ad esempio, in caso di fatturazione trimestrale del periodo giugno-agosto con emissione della bolletta a settembre, il canone addebitato è di 90 euro con scadenza di pagamento nel mese di settembre stesso o di ottobre. Invece, nel caso di fatturazione bimestrale del periodo giugno-luglio con emissione della bolletta ad agosto, il canone addebitato è di 80 euro con scadenza di pagamento ad agosto o a settembre.

Occorre poi considerare che le imprese elettriche effettuano i riversamenti entro il 20 del mese successivo all'incasso e che i cittadini possono pagare con ritardo le fatture.

Ciò premesso, allo stato attuale, sono disponibili i dati relativi a quanto complessivamente addebitabile per il 2016 da parte delle imprese elettriche (fonte: Acquirente Unico), a quanto addebitato e riscosso dalle imprese elettriche fino al mese di ottobre (fonte: rendicontazione di novembre da parte delle imprese elettriche) e a quanto riversato dalle stesse mediante modello F24 entro il 20 novembre (fonte: modelli F24).

Ai fini di una prima valutazione degli effetti della nuova normativa introdotta occorre considerare che dai flussi informativi trasmessi all'Agenzia delle Entrate da Acquirente Unico emerge che l'importo del canone TV ad uso privato complessivamente addebitabile nelle fatture per energia elettrica per il 2016 è pari a circa 2.272 milioni di euro.

L'importo addebitato dalle imprese elettriche fino al 31 ottobre 2016 è pari a circa 2.129 milioni di euro (94% dell'importo addebitabile).

E' presumibile ritenere che la differenza sia stata addebitata nei mesi di novembre e dicembre, a seconda dei cicli di fatturazione, ma per averne contezza occorre attendere le relative rendicontazioni da parte delle imprese elettriche; non si può escludere, tuttavia, che a causa delle difficoltà rappresentate da alcune imprese elettriche minori, i contribuenti potrebbero aver già provveduto spontaneamente al pagamento mediante modello F24. Alla data del 29 novembre 2016 risultano versati autonomamente dai cittadini mediante modello F24 circa 15 milioni di euro.

Le imprese elettriche, invece, hanno già riversato fino a novembre (incassi fino al mese di ottobre) circa 1.850 milioni di euro e, dalle informazioni acquisite per le vie brevi dalle imprese elettriche maggiori, si può stimare un incasso complessivo entro il 31 dicembre 2016 di oltre 2.000 milioni di euro, fermo restando che eventuali riversamenti riferiti al

canone 2016, in caso di pagamento tardivo delle fatture da parte degli utenti, potranno essere effettuati anche nel 2017.

3.2. Criticità relative al canone TV nella bolletta elettrica

Per l'attuazione del nuovo sistema di riscossione del canone TV, l'Agenzia delle Entrate ha emanato tutti gli atti previsti dalla legge di stabilità 2016 e dal Regolamento.

In particolare, con il Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 24 marzo 2016 sono state definite le modalità e i termini di presentazione della dichiarazione sostitutiva che i contribuenti sono tenuti a presentare annualmente per superare la presunzione di detenzione dell'apparecchio televisivo, introdotta dalla citata legge di stabilità, ed è stato approvato il relativo modello.

Successivamente, con il Provvedimento del 21 aprile 2016, considerata la necessità di garantire ai contribuenti più tempo per la presentazione della dichiarazione sostitutiva, assicurando al contempo alle imprese elettriche la possibilità di effettuare la corretta fatturazione del canone a partire dal mese di luglio 2016, è stato prorogato al 16 maggio il termine di presentazione della stessa .

Con il Provvedimento del 4 maggio 2016, sono state, inoltre, definite le modalità e i termini di presentazione della dichiarazione sostitutiva di sussistenza dei requisiti di esenzione dal pagamento del canone TV per effetto di convenzioni internazionali (diplomatici e militari stranieri) ed è stato approvato il relativo modello.

In data 18 maggio 2016 è stata sottoscritta l'intesa tra l'Agenzia delle Entrate e Acquirente Unico per la trasmissione dei dati utili all'addebito del canone nelle fatture elettriche, secondo quanto disposto dall'articolo 2, commi 1 e 2, del Regolamento, e il 21 giugno scorso è stata pubblicata la circolare n. 29 con la quale, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 del medesimo Regolamento, 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, sono stati, altresì, istituiti gli appositi codici tributo per consentire alle imprese elettriche di riversare all'Erario, tramite modello

F24, le somme riscosse a titolo di canone 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 Regolamento.

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, entro il 31 ottobre 2016; dal 1° settembre 2016, pertanto, hanno potuto effettuare il pagamento del canone mediante modello F24 i cittadini che non hanno ricevuto l'addebito in fattura in quanto non titolari - né loro stessi né alcun componente della famiglia anagrafica - di un'utenza elettrica residenziale o perché residenti nei territori in cui la fornitura di energia elettrica avviene nell'ambito delle reti non interconnesse con la rete di trasmissione nazionale.

Il modello F24 poteva essere utilizzato anche dai contribuenti che hanno subito un addebito parziale del canone per effetto di nuove attivazioni, disattivazioni o volture dell'utenza elettrica avvenute nel corso dell'anno 2016 e che, pertanto, dovevano integrare il pagamento.

Per quanto concerne la rendicontazione delle operazioni effettuate, con il provvedimento dell'Agenzia del 4 luglio 2016 sono stati 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 e 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 e riscosso nel mese precedente, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 3, del menzionato Regolamento.

A regime, i menzionati provvedimenti hanno disposto la trasmissione dei dati da parte di Acquirente Unico entro il giorno 15 di ogni mese, mentre il termine per la trasmissione delle informazioni da parte delle imprese elettriche è stato fissato al giorno 20 di ogni mese.

Dal 22 settembre 2016, inoltre, è stato reso disponibile, sul sito internet dell'Agenzia, il software di controllo per la trasmissione dei dati.

Per consentire, poi, ai contribuenti il recupero delle somme versate a titolo di canone ma non dovute, con il Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 2 agosto scorso, emanato sulla base di quanto previsto dall'articolo 6 del Regolamento, sono state definite le modalità

di presentazione dell'istanza di rimborso del canone pagato a seguito di addebito nelle fatture emesse dalle imprese elettriche ma non dovuto, ed è stato approvato il relativo modello. Ad oggi, sono state presentate dai contribuenti circa 80 mila istanze di rimborso.

In questi mesi di avvio della prima fatturazione del canone, l'Agenzia delle Entrate ha fornito un costante supporto alle imprese elettriche, in modo da rendere più agevole l'esecuzione dei nuovi adempimenti, ed ha garantito servizi di assistenza specifica ai contribuenti.

In particolare, per analizzare e gestire tempestivamente le segnalazioni pervenute in relazione alle singole posizioni degli utenti, è stato istituito un apposito gruppo di monitoraggio con i rappresentanti di tutte le imprese elettriche.

Allo stesso modo, è stato istituito un tavolo tecnico ristretto, con rappresentanti segnalati dalle associazioni di categoria delle imprese elettriche, al fine di analizzare le criticità emerse ed individuare soluzioni condivise relativamente alle problematiche più frequenti.

In proposito, si segnala che, pur nella complessità del nuovo sistema di pagamento del canone, in linea generale non sono state segnalate particolari criticità da parte dei contribuenti e delle imprese elettriche.

Come sopra evidenziato, in tale contesto assume una valenza strategica la corretta rendicontazione delle operazioni di addebito e riscossione del canone da parte delle imprese elettriche. Tali dati, infatti, risultano indispensabili non soltanto per monitorare lo stato di attuazione del nuovo sistema di riscossione del canone, ma anche per fornire assistenza ai contribuenti, nonché per le successive attività di controllo previste dal Regolamento.

Al riguardo, nel corso del mese di ottobre, a valle della prima scadenza per la rendicontazione, è stata avviata una specifica attività di monitoraggio e, laddove necessario, sono state inviate comunicazioni personalizzate alle imprese elettriche per sollecitare l'adempimento degli obblighi di comunicazione dei dati e di riversamento delle somme incassate.

In tale ambito sono pervenute segnalazioni con le quali sono state evidenziate alcune difficoltà nel recepire le significative novità introdotte, che hanno reso necessari adeguamenti dei sistemi informativi in tempi ristretti, e che hanno portato, in alcuni casi, a

ritardi nell'avvio degli addebiti nelle fatture ed alla tardiva rendicontazione delle operazioni effettuate nei primi mesi.

L'Agenzia delle Entrate ha fornito tutto il necessario supporto per consentire la risoluzione delle problematiche evidenziate.

Per quanto concerne l'attività di allineamento, sopra descritta, delle informazioni sulla residenza degli utenti rispetto al luogo di fornitura dell'energia, come già evidenziato nell'audizione dell'8 giugno scorso, si sono verificate alcune difficoltà legate anche alla necessaria attività di "normalizzazione" degli indirizzi, volta a correggere eventuali errori o incoerenze riscontrate in un indirizzo e a completare le informazioni mancanti.

Al riguardo, sono in corso alcuni interventi migliorativi sulla procedura, volti ad affinare ulteriormente i criteri di allineamento (ad esempio l'esclusione dei cittadini iscritti all'AIRE) per consentire una maggiore correttezza delle informazioni trasmesse ad Acquirente Unico per l'addebito del canone.

Considerata, infine, la portata innovativa della riforma e l'ampia platea dei cittadini interessati, l'Agenzia delle Entrate ha proseguito la campagna informativa già avviata nei mesi scorsi.

Dal mese di luglio è stato attivato un servizio di prima informazione sul canone TV sulla pagina Facebook dell'Agenzia attraverso la funzionalità Messenger, con risposte da parte dell'Agenzia delle Entrate entro 24 ore o, nei casi in cui il quesito richieda un approfondimento, entro 5 giorni dalla richiesta.

Sono state fornite risposte a oltre 4.300 quesiti e gli utenti hanno mostrato un particolare apprezzamento per il servizio (14.652 "Mi piace" registrati sulla pagina ufficiale delle Entrate e oltre 300 recensioni pubblicate dagli utenti).

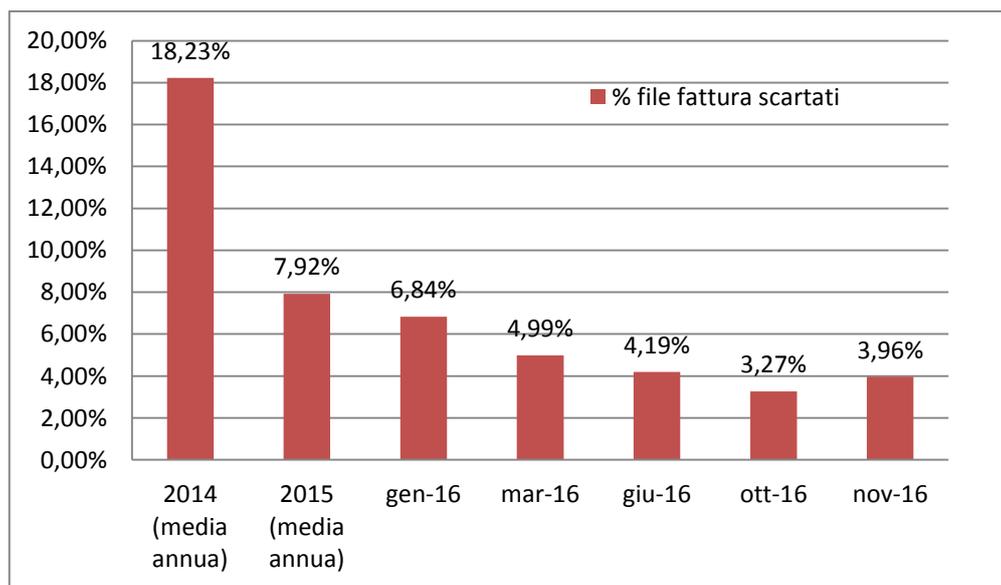
Sul sito istituzionale dell'Agenzia sono state pubblicate ulteriori risposte alle domande più frequenti, divise in macro argomenti per renderne agevole la consultazione, nonché esempi per la compilazione del modello F24.

Sempre nell'ottica della corretta informazione ai contribuenti, sono proseguite le partecipazioni, da parte di rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, a trasmissioni televisive di larga diffusione popolare ed è stato costante il supporto fornito a diverse testate giornalistiche per quesiti e articoli in materia di canone TV.

4. La fatturazione elettronica

4.1. La fatturazione elettronica verso la 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,² il Sistema ha ricevuto e correttamente gestito circa 52,7 milioni di file fattura; di questi, circa 49 milioni sono stati consegnati alle pubbliche amministrazioni destinatarie, con un tasso di scarto che si è gradualmente ridotto e che per il mese di novembre 2016 si è attestato al 3,96%. Nel corso del 2016 sono stati gestiti mediamente circa 2,4 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 873 mila fornitori e sono state consegnate a oltre 60 mila “uffici virtuali” di 23 mila amministrazioni pubbliche.

² I dati riportati sono aggiornati al 30 novembre 2016.

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 (dal 31 marzo 2015), nella quale la fatturazione elettronica è stata estesa alla PA locale (50.572 uffici registrati al 9 novembre 2015) - e poi un costante aumento (56.794 uffici registrati al 30 novembre 2016); in termini percentuali, il numero di uffici è aumentato del 188% 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 fino allo scorso ottobre, sono praticamente raddoppiati passando da circa 429 mila a 873 mila.

4.1.1. Gli enti locali

I file fattura destinati agli enti locali (per i quali ricordo l'obbligo è decorso dal 31 marzo 2015) sono quasi 35 milioni ed il tasso di scarto è pari al 2,3%.

Tra gli enti locali quelli che hanno ricevuto il maggior numero di file fattura sono i Comuni (oltre 17 milioni). Nella tabella in allegato è riportato il dettaglio dei volumi riferiti alle pubbliche amministrazioni centrali e agli enti locali.

4.1.2. 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, per il tramite del SdI, un esito al fornitore per il 53,2% delle fatture ricevute: l'87,7 % sono esiti positivi (fattura accettata) ed il 12,3% 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.

È da evidenziare che nel 2016 la percentuale di esiti inviati dalle PA ai fornitori, calcolata con riferimento alle fatture ricevute, è pari al 54,0%, (in aumento rispetto al valore

del 51,2% del 2015), di cui l'89,8% sono esiti positivi (fattura accettata) ed il 10,1% esiti negativi (fattura rifiutata).

4.1.3. Aree di miglioramento

Sulla base dei dati illustrati, a fronte del considerevole volume di file fattura gestiti, si ritiene che l'infrastruttura garantisca 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 inter-istituzionale 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 ottimizzazioni in discussione all'interno del tavolo inter-istituzionale, 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 nelle fatture, mentre le verifiche di correttezza sostanziale sono effettuate dalle amministrazioni destinatarie, nell'ottica di un percorso graduale di miglioramento 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 sotto forma di avvisi al mittente non bloccanti, e resi vincolanti a partire dal 1 dicembre scorso, a valle di un'attività continua di confronto e allineamento con aziende e produttori di software gestionale.

In accordo con i rappresentanti delle categorie interessate è in corso da tempo una proficua collaborazione per favorire il percorso di adeguamento alle specifiche tecniche, che ci permette di essere fiduciosi sui risultati di questo percorso graduale di miglioramento della qualità dei dati trasmessi dal Sistema di Interscambio, a tutto vantaggio dell'efficienza del processo complessivo.

4.1.4. Partecipazione ad iniziative internazionali

Come già comunicato nelle precedenti audizioni, 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 finalizzato all’apertura della fatturazione elettronica all’ambito europeo, in linea con la direttiva UE 55/2014 del 16 aprile 2014 e secondo gli standard che saranno definiti a livello comunitario e ai quali l’Italia potrà certamente contribuire sulla base dell’esperienza attuale.

Pertanto riteniamo senz’altro positiva l’opportunità di effettuare tali attività all’interno di una iniziativa comunitaria con specifiche sovvenzioni comunitarie.

4.2. La fatturazione elettronica tra privati

Lo scorso 28 ottobre sono stati emanati e pubblicati sul sito dell’Agenzia delle Entrate i provvedimenti attuativi delle disposizioni recate dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 127 del 2015 (attuativo dell’articolo 9 della legge delega fiscale n. 23 del 2014).

L’articolo 2 del predetto decreto legislativo stabilisce che i soggetti passivi IVA - che effettuano le operazioni di commercio al minuto e le altre attività assimilate di cui all’articolo 22 del d.P.R. n. 633/72 - hanno la facoltà di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri a partire dal 1 gennaio 2017, demandando ad un Provvedimento dell’Agenzia delle Entrate la definizione delle regole tecniche, delle informazioni e degli strumenti mediante i quali effettuare l’adempimento.

Il comma 3 dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015 stabilisce, invece, la facoltà - per i contribuenti IVA - di optare per la trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute, anche mediante l’uso della fatturazione elettronica attraverso il Sistema di Interscambio, in luogo della comunicazione polivalente (spesometro), demandando ad un provvedimento dell’Agenzia la definizione delle informazioni da trasmettere, i termini e le modalità tecniche di trasmissione.

Come ho avuto modo di anticipare nel corso della mia recente audizione presso le Commissioni riunite V e VI della Camera dei Deputati, ritengo importante sottolineare che, subito dopo l'emanazione del decreto legge n. 193 del 2016, l'Agenzia delle Entrate ha effettuato un'operazione di immediato allineamento del contenuto del provvedimento che si stava predisponendo per dare attuazione al predetto articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015.

Ebbene, il Provvedimento pubblicato il 28 ottobre u.s. sul nostro sito internet ha stabilito che le informazioni da trasmettere, il tracciato da utilizzare e i termini di trasmissione, saranno identici a quelli stabiliti dal novellato articolo 21 del decreto legge n. 78 del 2010.

La differenza sostanziale tra i due adempimenti, quindi, risiederà nelle modalità di acquisizione dei dati da parte dell'Agenzia: solo per i soggetti che eserciteranno l'opzione di cui al comma 3 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015 e che decideranno di veicolare le loro fatture, emesse e ricevute elettronicamente, mediante il Sistema di Interscambio, l'Agenzia tratterà automaticamente i dati necessari alle elaborazioni per il controllo preventivo dei dati IVA.

In tal modo, quindi, tali soggetti supereranno implicitamente l'adempimento comunicativo dei dati fattura ed accederanno agli ulteriori incentivi definiti dal decreto legislativo citato (tra cui i rimborsi prioritari e la riduzione di un anno dei termini di accertamento nel caso in cui i pagamenti delle operazioni attive e passive avvengano in modalità tracciata).

Mi preme al riguardo sottolineare che il lavoro svolto in questi mesi per la predisposizione dei provvedimenti e soprattutto delle specifiche tecniche ad essi allegati, ha visto un coinvolgimento attivo di tutti gli *stakeholders*, sia mediante alcune riunioni del Forum italiano sulla fatturazione elettronica sia mediante numerosi incontri tecnici con le associazioni di categoria maggiormente coinvolte (i produttori degli apparecchi e quelli dei software).

Per quanto riguarda, in particolare, il provvedimento attuativo delle disposizioni sulla memorizzazione e trasmissione dei dati dei corrispettivi, i documenti hanno superato l'iter della procedura informativa prevista dall'art. 5 della direttiva 2015/1535/UE del 9 settembre

2015 (procedura d'informazione comunitaria nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche).

Con il citato provvedimento, sono state definite le specifiche tecniche di un nuovo strumento denominato “Registratore Telematico” (RT) che, dal punto di vista della componentistica hardware e software, rappresenta - di fatto - un'evoluzione degli attuali registratori di cassa e, per tale motivo, dovrebbe innescare un naturale e graduale processo di sostituzione di questi ultimi nel corso dei prossimi anni.

Sostanzialmente, il nuovo apparecchio si differenzia da quelli attualmente sul mercato per i seguenti elementi:

- è dotato di connettività alla rete internet;
- la memoria fiscale permanente di dettaglio, anche detta giornale di fondo elettronico (DGFE), è contenuta nel modulo fiscale e, quindi, con esso assicurata all'interno dell'apparecchio mediante sigillo fiscale;
- la memoria permanente di riepilogo contiene un certificato, generato dalla Sogei SpA per conto dell'Agenzia delle Entrate, con cui lo stesso apparecchio sigilla elettronicamente il file XML che - al momento della chiusura di cassa giornaliera - il contribuente trasmetterà automaticamente all'Agenzia delle Entrate.

Queste caratteristiche hanno consentito, peraltro, di snellire gli adempimenti tecnico-amministrativi che oggi i contribuenti devono seguire nell'utilizzo di un registratore di cassa.

Per i nuovi Registratori Telematici, infatti, sono stati previsti:

- l'eliminazione del c.d. “libretto di servizio”, in considerazione del fatto che tutte le operazioni di attivazione, manutenzione e verifica dell'apparecchio verranno memorizzate e trasmesse telematicamente all'Agenzia delle Entrate e che sarà quest'ultima a tenere aggiornato e a mettere a disposizione del contribuente e degli organi di controllo, con modalità telematiche, una sorta di “libretto di servizio virtuale”;
- l'eliminazione della targhetta di verifica, sostituita da un codice a barre bidimensionale (QR CODE), che verrà applicato sull'apparecchio e che, attraverso i software di lettura installati sui più diffusi dispositivi mobili (quali *smartphone* e *tablet*),

consentirà - anche ai consumatori - di consultare l'anagrafica dell'apparecchio e il suo stato di verificaione;

- una semplificazione, per l'adeguamento all'evoluzione tecnologica, dei requisiti tecnici necessari all'approvazione dell'apparecchio da parte della Commissione di approvazione dei misuratori fiscali (istituita ai sensi dell'art. 5 D.M. 23 marzo 1983);
- l'allungamento dei tempi di verificaione periodica da 1 a 2 anni.

Si precisa, inoltre, che le specifiche tecniche prevedono la possibilità di "adeguare" i registratori di cassa oggi in uso (nonché le scorte di magazzino dei produttori) per il successivo utilizzo degli stessi come "Registratori Telematici".

In modo complementare, è stato previsto la possibilità di utilizzo degli apparecchi, costruiti rispettando le nuove specifiche tecniche, anche come "registratori di cassa", nel caso in cui il contribuente, che intende acquistare un nuovo registratore, non intenda esercitare l'opzione di memorizzazione e trasmissione telematica di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 127 del 2015.

Infine, la legge di bilancio di recente approvata ha introdotto una lotteria, legata alla trasmissione dei dati dei corrispettivi riferiti alle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuati verso consumatori finali, per la cui attuazione tecnica sarà necessario che l'esercente presso cui verrà realizzato l'acquisto si doti proprio di un Registratore Telematico.

Per questi motivi, i produttori dovrebbero essere portati a costruire e mettere sul mercato solo apparecchi che rispettano i requisiti e le caratteristiche dei c.d. Registratori Telematici.

Per andare incontro tanto ai contribuenti quanto agli intermediari, l'Agenzia ha emanato il 1° dicembre scorso un provvedimento che posticipa al 31 marzo 2017 il termine per l'esercizio dell'opzione di cui agli art. 1, comma 3, e art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 127/2015, al fine di consentire una più serena e attenta analisi delle technicalità delle nuove comunicazioni (non solo riferite ai "dati fattura" ma anche ai "dati dei corrispettivi") e della loro correlazione con gli usuali processi contabili ed amministrativi.

4.2.1. Servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione

Come già illustrato nella precedente audizione del 20 luglio scorso, in attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 127 del 2015, lo scorso 1 luglio è stato messo a disposizione dei contribuenti il servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche, accessibile dal sito dell'Agenzia, previa autenticazione mediante le credenziali dell'Agenzia, con SPID o con la Carta Nazionale dei Servizi; il servizio è utilizzabile anche per le fatture verso la Pubblica Amministrazione per le quali è già integrato con il Sistema di Interscambio.

A cinque mesi dalla messa in onda, il servizio è stato utilizzato da più di 133.000 utenti; sono state generate quasi 50.000 fatture e sono state portate in conservazione più di 20.000 fatture elettroniche.

Abbiamo inoltre adeguato il Sistema di interscambio o, più precisamente, il processo di ricezione ed inoltro delle fatture elettroniche, per consentirne l'utilizzo anche per la fatturazione tra privati (B2B). Le attività di sperimentazione svolte da fine maggio con una versione prototipale del Sistema e con la proficua collaborazione di aziende e produttori di software, si sono rivelate utili a verificare le ipotesi operative e pianificare l'attività di messa a punto propedeutica alla partenza.

4.2.2. L'adeguamento del formato *FatturaPA*

Con una comunicazione congiunta dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia per l'Italia Digitale, pubblicato lo scorso 11 novembre 2016, sono state rese note le specifiche di adeguamento del formato *FatturaPA*, già utilizzato per la formazione e trasmissione delle fatture elettroniche verso le Pubbliche Amministrazioni, per permettere anche la fatturazione elettronica tra privati, come previsto dal d.lgs n. 127 del 2015.³

³ Articolo 1, comma 3, decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127: "Con riferimento alle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto effettuate dal 1° gennaio 2017, i soggetti passivi possono optare per la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati di tutte le fatture, emesse e ricevute, e delle relative variazioni, effettuata anche mediante il Sistema di Interscambio di cui all'articolo 1, commi 211 e 212, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Il nuovo formato sarà utilizzato sia per la fatturazione elettronica verso la PA sia per la fatturazione elettronica tra privati, secondo un unico tracciato e sempre attraverso lo stesso Sistema di Interscambio (SdI), che sarà pertanto a disposizione anche per i rapporti commerciali tra privati. Le Pubbliche Amministrazioni e i loro fornitori, oltre a tutti i soggetti che intendono utilizzare il Sistema di Interscambio per la fatturazione tra privati, dovranno quindi configurare i propri sistemi informatici per utilizzare il nuovo tracciato XML ed il relativo schema XSD per tutte le trasmissioni di fatturazione.

Per consentire il passaggio dal vecchio al nuovo formato *FatturaPA*, il Sistema di interscambio non sarà fruibile dal 1° all'8 gennaio 2017. In questo periodo non sarà possibile, tramite il SdI, trasmettere le fatture elettroniche e le notifiche; il Sistema di interscambio continuerà a consegnare i documenti contabili e le notifiche, alle Pa e ai fornitori, nel vecchio formato.

Pertanto, fino al 31 dicembre 2016, le fatture elettroniche dovranno essere trasmesse nel vecchio formato mentre, dal 9 gennaio 2017, il SdI accetterà esclusivamente quelle inviate secondo le regole aggiornate.

Sul sito www.fatturapa.gov.it sono inoltre state ulteriormente specificate le modalità di passaggio del Sistema di Interscambio (SdI) al nuovo formato ed è stato pubblicato un documento di indicazioni operative per le PA nell'ottica di facilitare le operazioni di adeguamento.

4.2.3. 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; a tal fine mi ricollegherò a quanto già esposto nel corso della mia audizione del 20 luglio 2016, cogliendo l'occasione per ulteriori spunti di riflessione.

L'opzione ha effetto dall'inizio dell'anno solare in cui è esercitata fino alla fine del quarto anno solare successivo e, se non revocata, si estende di quinquennio in quinquennio.”

In linea generale, ricordo che l'archiviazione è quel processo che permette di memorizzare su un supporto fisico (per esempio un hard disk di un PC, un CD, un DVD ecc.) un documento informatico (file) e, con esso, il suo contenuto informativo.

La conservazione dei documenti informatici è un processo più complesso: oltre alla memorizzazione 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 e assicurino la leggibilità delle informazioni a lungo termine, anche rispetto all'eventuale obsolescenza dei formati tecnici con i quali vengono rappresentate le informazioni in modalità digitale.

Tale processo - disciplinato dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e dai relativi decreti di attuazione - garantendo integrità, autenticità e leggibilità del documento informatico, preserva nel tempo la sua validità legale.

L'articolo 1, comma 325, della legge di stabilità 2013⁴, nel recepire le disposizioni sulla fatturazione elettronica della direttiva 2010/45/UE del 13 luglio 2010, modificativa della direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006, ha introdotto rilevanti novità nella disciplina recata dagli articoli 21 e 39 del decreto del Presidente della Repubblica 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 decreto del Presidente della Repubblica 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 decreto legislativo 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.

Nel caso delle fatture e dei documenti fiscalmente rilevanti, dette norme sono contenute nel Decreto Ministeriale del 17 giugno 2014 che, a sua volta, richiama le regole tecniche in

⁴ Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

materia di sistema di conservazione (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 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015, l'Agenzia delle Entrate ha messo a disposizione dallo scorso 1 luglio un servizio gratuito che consente al contribuente di generare le sue fatture elettroniche, di trasmetterle e conservarle "a norma", al fine di poter recuperare, se necessario, il documento originale.

Da ultimo, è rilevante considerare quanto disposto dall'articolo 4, comma 1, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito in legge 1 dicembre 2016, n. 225: tale disposizione modifica l'articolo 21 del decreto legge n. 78 del 2010, prevedendo che gli obblighi di conservazione ai fini fiscali, fissati dal decreto ministeriale del 17 giugno 2014, siano soddisfatti per tutti i documenti (fatture elettroniche ed altri documenti rilevanti ai fini fiscali) che transitano attraverso il Sistema di Interscambio e che vengono memorizzati dall'Agenzia delle Entrate.

Ciò costituisce una ulteriore semplificazione sia per i contribuenti che trasmettono le proprie fatture tramite il Sistema di Interscambio sia per l'Agenzia delle Entrate.

Quest'ultima può, infatti, ottimizzare le proprie infrastrutture informatiche, predisponendo, per i documenti transitati dal Sistema di Interscambio, un sistema di memorizzazione, sempre con i dovuti accorgimenti tecnici, in luogo di un più oneroso sistema di conservazione, riuscendo pertanto a realizzare anche la riduzione della relativa spesa. La norma, inoltre, rinvia ad un provvedimento dell'Agenzia delle Entrate la definizione delle modalità applicative di questa semplificazione degli obblighi di conservazione.

5. Le misure di contrasto dell'evasione contenute nel decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 e l'impatto sul Sistema dell'Anagrafe tributaria

Come ho avuto modo di anticipare nel corso della mia recente audizione presso le Commissioni riunite V e VI della Camera dei Deputati, le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legge n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n.

225, rappresentano un'evoluzione e razionalizzazione di una serie di adempimenti comunicativi, attualmente assolti tramite la presentazione del cosiddetto “spesometro integrato” – o comunicazione polivalente. Al fine di razionalizzare e rendere più efficienti i controlli in materia di imposta sul valore aggiunto e favorire una maggiore collaborazione con i contribuenti, a decorrere dal 1° gennaio 2017 gli stessi adempimenti vengono sostituiti da una comunicazione telematica trimestrale dei dati delle fatture emesse e ricevute e dei dati delle liquidazioni periodiche.

Questa misura è in linea con le indicazioni OCSE, organismo che, insieme al Fondo Monetario Internazionale, non ha mancato di rimarcare – nella sua relazione sullo stato della fiscalità del nostro Paese – l'assenza delle dichiarazioni periodiche IVA e l'impossibilità di intercettazione tempestiva di irregolarità riguardanti il tributo.

Il modello della “comunicazione polivalente” prevede l'invio di informazioni che non sono immediatamente disponibili per il contribuente – o il suo intermediario – e devono essere elaborate utilizzando diverse fonti contabili (i dati delle fatture dai registri IVA, quelli dei corrispettivi superiori a 3.600 euro dal registro dei corrispettivi, quelli delle operazioni di leasing dai contratti, ecc.).

La razionalizzazione dell'adempimento, introdotta dai nuovi articoli 21 e 21-bis del decreto legge n. 78 del 2010, consiste nella sola trasmissione puntuale dei dati delle fatture emesse e di quelle ricevute, nonché dei dati riepilogativi delle liquidazioni IVA e, di conseguenza, permette al contribuente di utilizzare dati che, essendo necessari per l'effettuazione degli ordinari adempimenti relativi al tributo, sono già a sua disposizione.

Al riguardo, infatti, è importante mettere subito in evidenza alcuni elementi:

1. i dati delle fatture che dovranno essere comunicati sono esclusivamente quelli che i contribuenti IVA sono tenuti a registrare (ai sensi degli artt. 23 e 25 del d.P.R. n. 633/72), al fine di determinare, con periodicità mensile o trimestrale, l'importo a debito da versare ovvero il credito da utilizzare in compensazione o chiedere a rimborso;

2. la stragrande maggioranza dei contribuenti IVA registrano e calcolano questi dati – direttamente o tramite intermediari – in modalità informatizzata, mediante software contabili più o meno integrati con i sistemi gestionali a seconda della dimensione aziendale;

3. il formato della comunicazione sarà rappresentato attraverso un tracciato XML, di per sé estremamente flessibile, che ricalca quello della fattura elettronica già oggi utilizzato da oltre 750mila contribuenti IVA fornitori della PA.

Questi tre elementi sono tra loro interdipendenti e fanno intuire come il legislatore abbia ragionato nel revisionare l'adempimento comunicativo con finalità di semplificazione, consentendo al contribuente, o al suo intermediario, di predisporre la comunicazione in modo automatizzato partendo dai dati obbligatoriamente tenuti ai fini contabili e seguendo un formato – quello XML – compatibile con qualsiasi software contabile oggi sul mercato, come peraltro dimostrato dalla diffusione della fatturazione elettronica verso la PA che si basa, appunto, sul formato XML.

Mi preme, inoltre, sottolineare che i contribuenti saranno messi in condizione di effettuare l'invio di una sola comunicazione all'Agenzia, effettuando quindi una sola estrazione dal proprio data base contabile.

Peraltro, il decreto legge fiscale introduce un credito d'imposta a favore dei contribuenti di minori dimensioni che necessiteranno di un adeguamento dei software contabili finalizzato alla predisposizione della comunicazione.

A fronte della razionalizzazione e, di fatto, semplificazione dell'adempimento comunicativo, la norma stabilisce una frequenza di invio trimestrale in luogo di quella annuale prevista per la "ex" comunicazione polivalente.

Questo elemento è nevralgico per proseguire nella strategia introdotta dalle disposizioni dell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 dai più sintetizzata con i termini "cambia verso".

In un'audizione del 12 luglio 2012 presso la Commissione sull'Anagrafe Tributaria, il presidente della Corte dei Conti aveva avuto modo di rilevare come "sin dalle prime realizzazioni degli anni Settanta del secolo scorso, lo sviluppo del sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria è stato prevalentemente, se non esclusivamente, indirizzato alla gestione ex post dei dati dichiarati, attraverso le diverse fasi dell'acquisizione dei contenuti delle dichiarazioni tributarie e degli atti (fino alla fine degli anni Novanta prodotti mediante documenti cartacei e poi, via via, esclusivamente mediante modalità telematica), dei controlli di autoliquidazione delle imposte e delle numerose e complesse attività di

elaborazione e di incrocio finalizzate all'emanazione degli accertamenti nei confronti dei soggetti che si sottraggono agli obblighi fiscali. [...] Tutto ciò ha non poco inciso negativamente sui livelli di tax compliance, favorendo omissioni e dimenticanze e accrescendo negli individui il convincimento di una sostanziale assenza della pubblica amministrazione in uno dei momenti fondamentali del rapporto tra il cittadino e le pubbliche istituzioni, quello dell'adempimento fiscale”.

Già in un rapporto pubblicato nel 2014, l'OCSE ha evidenziato come il ruolo delle Amministrazioni fiscali di diversi Paesi occidentali si stia spostando da quello di mero ricevitore passivo di dichiarazioni fiscali, che vengono sottoposte a controlli ex post, a quello di “facilitatore attivo” di tax compliance, mediante l'acquisizione e la processabilità – in tempo reale – delle informazioni riguardanti le transazioni commerciali e i connessi pagamenti operati dalle aziende nel B2B e nel B2C.

Nelle sue conclusioni l'OCSE invita gli Stati a seguire questo approccio sfruttando le leve della tecnologia e, in particolare, la trasmissione telematica dei dati delle fatture (processo agevolato dall'utilizzo di sistemi di fatturazione elettronica), dei dati dei corrispettivi e dei dati delle transazioni finanziarie.

La nostra Amministrazione finanziaria ha iniziato questo processo di cambiamento partendo dalla precompilazione del modello 730 e, per farlo, è stato necessario acquisire telematicamente in modo tempestivo (ben prima dei termini di presentazione della dichiarazione) una serie di dati indispensabili per calcolare i redditi da lavoro dipendente e gli oneri detraibili/deducibili.

Ebbene, sul fronte dei redditi da attività di impresa, arte o professione e, soprattutto, su quello dell'IVA, l'acquisizione periodica (almeno trimestrale) dei dati delle fatture e di quelli riepilogativi delle liquidazioni dell'imposta, rappresenta il modo per affiancare, alla tradizionale attività di accertamento successiva al momento dichiarativo, un'azione di confronto pre-dichiarativo improntato alla trasparenza.

I dati saranno elaborati tempestivamente e messi a disposizione dei contribuenti, in modo sicuro e profilato, nell'area del sito riservata ai servizi telematici dell'Agenzia: solo le situazioni di evidente anomalia tra i valori IVA a debito/credito comunicati dal contribuente e quelli ricostruiti dai dati delle fatture, saranno analizzati dall'Agenzia che valuterà l'invio

immediato di comunicazioni di alert con cui segnalare al contribuente l'anomalia. Quest'ultimo sarà, quindi, messo in condizione di relazionarsi, sia in via telematica sia direttamente, con gli uffici dell'Agenzia per poter chiarire l'anomalia o correggere il suo comportamento mediante ravvedimento.

Le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legge n. 193/2016 rappresentano, pertanto, un presupposto fondamentale per la costruzione di un processo di dialogo strutturale e dinamico tra Agenzia e contribuenti IVA.

Determinante, peraltro, potrà essere l'utilizzo tempestivo delle informazioni periodiche ricevute per le azioni di controllo dell'Amministrazione finanziaria, più orientate al contrasto di frodi ed evasione conclamata che emergeranno in modo naturale a valle dell'analisi dei dati IVA.

Peraltro, più che ricordare il livello significativo del tax gap IVA emergente dai rapporti annuali della Commissione UE e quanto riportato nella relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata all'aggiornamento al DEF2016, mi preme in questa sede richiamare la Relazione al Rendiconto Generale dello Stato 2015 della Corte dei Conti in cui viene sottolineato il crescente rilievo assunto dal fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate, in primis l'IVA, soprattutto nei casi in cui sono poste in essere "condotte preordinate all'insolvenza".

Al riguardo, l'ammontare dell'IVA dichiarata e non versata è passata da un valore di circa 6,9 miliardi di euro del periodo d'imposta 2010 a un valore stimato di oltre 8 miliardi di euro del periodo d'imposta 2014.

Ciò fa chiaramente comprendere come l'acquisizione dei dati fattura e IVA, con congruo margine d'anticipo rispetto alla presentazione della dichiarazione annuale, rappresenti uno strumento essenziale per arginare anche tali tipologie di fenomeni.

Per consentire la corretta attuazione delle nuove disposizioni, il Sistema dell'Anagrafe Tributaria dovrà conseguentemente evolvere nel senso della realizzazione di nuove funzionalità e del potenziamento di capacità dell'infrastruttura, per rendere possibile quanto previsto dalle normative gestendo una mole considerevole di dati proporzionale al volume di fatture emesse e ricevute da parte di tutti i soggetti passivi IVA.

Le evoluzioni, che saranno realizzate attraverso il nostro partner tecnologico Sogei, si concentreranno principalmente sulle aree di seguito riportate:

- **Acquisizione dei dati.** Quanto in realizzazione per il 1° gennaio 2017, in ottemperanza al decreto legislativo n. 127 del 2015, andrà evoluto per supportare l'acquisizione dei dati previsti dal decreto legge n. 193 del 2016: per quanto riguarda i dati delle fatture, l'insieme delle informazioni da trasmettere, come detto, resta omogeneo, ma il sistema dovrà essere adeguato, vista l'obbligatorietà, per gestire un volume di dati molto più rilevante, anche considerando che l'invio tipicamente si concentra fisiologicamente a ridosso delle scadenze previste. Come parte dello stesso adempimento, andrà realizzata l'acquisizione dei dati contabili riepilogativi delle liquidazioni periodiche IVA secondo un tracciato dati molto semplificato, riportante i dati essenziali ai fini delle elaborazioni previste.
- **Processamento dei dati.** Un'importante evoluzione del sistema riguarda l'analisi della coerenza dei dati delle liquidazioni periodiche IVA comunicate trimestralmente, sia rispetto ai versamenti effettuati, sia rispetto a tutti i dati delle fatture acquisiti per il periodo dal contribuente e dai suoi clienti e fornitori. Il risultato di questa elaborazione dovrà essere la verifica della coerenza, ovvero la segnalazione di eventuali marcate divergenze tra i set informativi ricevuti. La rilevanza di questa fase rispetto agli obiettivi di riduzione del tax gap IVA posti dalla norma, unitamente alla grande mole di dati che dovrà essere processata, rende questa una delle aree in cui si concentreranno sforzi importanti di progettazione delle regole di elaborazione e di ottimizzazione del sistema informativo dell'Agenzia, in linea con gli obiettivi dell'efficacia delle elaborazioni, della massima automazione e dell'elaborazione nei tempi previsti dallo scadenziario fiscale definito.
- **Interazione con il contribuente.** L'Agenzia esporrà al contribuente o ad un suo delegato, in un'apposita sezione dell'area riservata, i dati acquisiti, in modo da consentire un pieno allineamento informativo su quanto ricevuto; inoltre, gli eventuali casi di divergenza saranno opportunamente resi noti, dando la possibilità al contribuente di prendere consapevolezza dell'esito delle analisi, fornire i chiarimenti necessari, o segnalare eventuali dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente. Il

contribuente potrà eventualmente versare quanto dovuto avvalendosi dell'istituto del ravvedimento operoso.

- **Riscontri di coerenza.** Il processo di liquidazione dell'IVA ex art. 54-bis del d.P.R. n. 633/1972 andrà adeguato per la gestione delle scadenze trimestrali e della correlazione tra le comunicazioni trimestrali e la dichiarazione annuale.

Dal punto di vista dell'evoluzione dei servizi informatici, si cercherà, per quanto possibile e laddove applicabile, di realizzare quanto previsto dall'art. 4 del DL n. 193/2016 come un'evoluzione dei servizi di gestione fatture elettroniche e corrispettivi già realizzati ed in corso di realizzazione in linea con il D.Lgs. 127/2015 e dei servizi relativi ai processi di liquidazione attualmente esistenti, come passo importante di un percorso evolutivo dei servizi erogati al contribuente che vanno nella direzione dell'interazione digitale tra l'Agenzia e i contribuenti e i loro delegati.

In definitiva, l'intervento si muove nella direzione di un sempre maggiore impegno sul fronte della semplificazione degli adempimenti comunicativi dei contribuenti e dell'adozione di misure volte alla riduzione degli oneri amministrativi.

E' un percorso nel quale l'Agenzia delle Entrate è pienamente coinvolta, con la convinzione che sia questa la strada giusta per colmare una delle cause dello svantaggio competitivo del sistema Italia. Per tale motivo, l'Agenzia delle Entrate vedrebbe con favore l'introduzione di ulteriori semplificazioni coerenti con l'impianto adottato dall'articolo 4 del decreto.

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

	PA Centrale	PA Locale*	TOTALE
File ricevuti da Sdl fino al 30 novembre 2016 e destinati a	17.661.513	34.994.398	52.655.911
inoltrati	14.660.444	34.181.060	48.841.504
scartati	3.001.069	813.338	3.814.407

Fatture inoltrate al 30 novembre 2016 e destinate a	21.772.196	27.639.954	49.412.150
esitate con accettazione	11.906.586	11.149.270	23.055.856
esitate con rifiuto	1.643.402	1.580.656	3.224.058

* PA Locale a partire dal 31 marzo 2015

Dettaglio dei volumi della fatturazione elettronica verso gli enti locali

	Aziende Sanitarie ed ospedaliere	Amm. Regionali	Altri EELL	Province	Comuni	Università	TOTALI
File ricevuti da Sdl dal 31 marzo 2015 al 30 novembre 2016 e destinati a:	13.063.427	703.872	2.165.951	603.914	17.141.514	1.315.720	34.994.398
inoltrati	12.879.198	683.270	2.117.482	583.857	16.637.376	1.279.877	34.181.060
scartati	184.229	20.602	48.469	20.057	504.138	35.843	813.338

Fatture inoltrate dal 31 marzo 2015 al 30 novembre 2016 e destinate a:	10.145.063	555.535	1.677.413	480.727	13.720.108	1.061.108	27.639.954
esitate con accettazione	4.779.206	266.097	638.943	211.810	4.591.709	661.505	11.149.270
esitate con rifiuto	391.263	71.859	125.160	41.804	793.532	157.038	1.580.656