



**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Fatturazione elettronica

Roma, 3 dicembre 2014 (ore 20:30)

Palazzo San Macuto, via del Seminario n. 76

Sommario

1. Premessa	3
2. Introduzione generalizzata dell'obbligo di fatturazione elettronica	6
3. Conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche	8
4. Incidenza degli scarti nella trasmissione delle fatture elettroniche.....	9
5. Conclusioni	10

1. Premessa

Signori Deputati, Signori Senatori,

Vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di rappresentare il punto di vista dell'Agenzia delle Entrate sul tema della fatturazione elettronica e di rispondere ad alcuni quesiti formulati dai rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili durante l'Audizione dello scorso 5 novembre concernente l' *"Indagine conoscitiva sull'Anagrafe Tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria - Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale"*.

La previsione dell'obbligo di fatturazione elettronica verso la Pubblica amministrazione risale alla Legge finanziaria per il 2008¹. Tale obbligo è stato introdotto con gradualità anche a seguito di un preventivo confronto tra le istituzioni responsabili del progetto e le associazioni di categoria delle imprese e dei professionisti.

Il regolamento attuativo del 2013² ha reso operativo l'obbligo di emissione, trasmissione, conservazione e archiviazione in forma elettronica delle fatture nei rapporti con le Pubbliche amministrazioni.

Il processo di fatturazione elettronica verso la Pa coinvolge diversi attori:

- operatori economici che cedono beni e prestano servizi alle Pa (anche tramite il ricorso a intermediari);
- le Pubbliche amministrazioni che acquisiscono beni e servizi;
- l'Agenzia delle Entrate, in qualità di gestore del Sistema di Interscambio della fatturazione elettronica alle PA;³
- Sogei che, per conto dell'Agenzia delle Entrate, cura la realizzazione e la conduzione del Sistema di Interscambio⁴;
- l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), nel suo ruolo di gestore dell'Indice delle Pubbliche amministrazioni,⁵ che ospita le anagrafiche degli uffici adibiti alla

¹ Art. 1, commi da 209 a 214, Legge n. 244/ 2007

² Il regolamento di attuazione è il Dm n. 55/ 2013

³ Art. 1, Dm 7 marzo 2008

⁴ Art. 3, Dm 7 marzo 2008

⁵ Art. 57-bis, Dlgs n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione digitale)

ricezione delle fatture elettroniche, per i suoi compiti generali⁶ nella definizione di standard e formati e nell'attuazione dell'Agenda digitale italiana,⁷ di cui la fatturazione elettronica rappresenta uno degli obiettivi prioritari; inoltre ad essa è espressamente affidato l'incarico di sviluppare strumenti informatici *open source* di supporto alla fatturazione elettronica da rendere disponibili gratuitamente a piccole e medie imprese;⁸

- il Ministero dell'Economia e delle Finanze⁹ che:
 - o riceve i dati delle fatture ai fini delle attività di monitoraggio della finanza pubblica¹⁰ e di quelle di certificazione dei crediti che le imprese vantano nei confronti della PA¹¹;
 - o offre alle imprese iscritte al Mercato elettronico della Pa servizi di compilazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche.¹²

L'Agenzia delle Entrate partecipa, dunque, all'intero processo della fatturazione elettronica verso le Pa, nel ruolo di gestore del Sistema di Interscambio,¹³ che supporta il processo di ricezione delle fatture e di inoltre alle amministrazioni destinatarie ed effettua le opportune verifiche sui dati trasmessi,¹⁴ inviando al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ragioneria Generale dello Stato) i flussi informativi per il monitoraggio della finanza pubblica.

Al riguardo, occorre rappresentare che l'Agenzia delle Entrate, a normativa vigente, non può trattenere le informazioni che transitano attraverso il Sistema di Interscambio oltre il tempo necessario per l'operazione, non può utilizzarle per finalità proprie, né effettuare la conservazione dei documenti informatici che il sistema veicola.

⁶ Dl n. 83/2012, art. 20

⁷ Dl n. 5/2012, art. 47

⁸ Dm Mef n. 55/2013, art. 4, comma 2

⁹ Ragioneria Generale dello Stato

¹⁰ Dm 7 marzo 2008, art. 2 e 4 e Regolamento n. 55/2013

¹¹ Dl 66/2014, art. 27, comma 3

¹² Dm Mef n. 55/2013, art. 4, comma 1

¹³ Si stima che **il costo del Sistema di Interscambio**, che comprende sia l'esercizio delle strutture tecnologiche che l'erogazione dei servizi di assistenza, a seguito del completamento della diffusione a tutte le Pubbliche amministrazioni, **potrà raggiungere i 3 milioni di euro su base annua**

¹⁴ Integrità, autenticità, univocità, rispetto del formato, presenza e correttezza formale dei dati obbligatori di fattura (cfr. Dm Mef n. 55/2013)

Il processo di fatturazione elettronica è operativo verso i Ministeri, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali dal **6 giugno 2014; dal 31 marzo 2015** sarà reso obbligatorio per le fatture destinate a tutte le Pubbliche amministrazioni.¹⁵

Nei primi cinque mesi dall'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica verso le Agenzie fiscali, i Ministeri e gli Enti di previdenza, il Sistema di Interscambio ha ricevuto e correttamente gestito **quasi un milione e mezzo di file fattura**.

L'obiettivo della fatturazione elettronica rientra tra le azioni fondamentali dell'Agenda digitale Europea. Al riguardo, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) coordina le azioni in materia di innovazione per promuovere le tecnologie Ict a supporto della Pubblica amministrazione, garantendo la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana in coerenza con l'Agenda digitale europea.

Come ufficializzato dall'OCSE in un *report* pubblicato il 28 ottobre scorso,¹⁶ l'evoluzione delle strategie delle Amministrazioni fiscali dei diversi Paesi evidenzia come il ruolo di queste ultime 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.

Muovendosi verso una più completa filiera digitale delle informazioni e dei pagamenti, è peraltro dimostrato che si possono migliorare i processi di *business* e ottenere significativi risparmi sui costi di gestione aziendale.

L'OCSE indirizza gli Stati a seguire questo approccio sfruttando le leve della tecnologia e, in particolare, la trasmissione telematica dei dati delle fatture, dei corrispettivi dai registratori di cassa e delle transazioni finanziarie.

Come ho ricordato durante il mio intervento nell'Audizione del 24 settembre scorso, il legislatore nazionale ha inquadrato l'utilizzo della fattura elettronica all'interno di una strategia più ampia da attuare nei confronti dei contribuenti titolari di partita Iva, al fine di perseguire le finalità di semplificazione e il parallelo rafforzamento dei sistemi di controllo.

In particolare, l'articolo 9, comma 1, lettera d), della Legge delega fiscale (Legge n. 23/14) impegna il Governo a introdurre norme finalizzate a "*incentivare, mediante una*

¹⁵ L'Agenzia delle Entrate gestisce il sito informativo www.fatturapa.gov.it.

¹⁶ "Tax Compliance by Design – Achieving improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective".

riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché di adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto (Iva) e le transazioni effettuate, potenziando i relativi sistemi di tracciabilità dei pagamenti”.

In tale scenario di riferimento, sono convinta che il passaggio dalla fattura cartacea a quella elettronica costituisca un percorso irreversibile che, a regime, porterà vantaggi per tutti, anche per le imprese e i professionisti in quanto va nella direzione della semplificazione degli adempimenti amministrativi.

2. Introduzione generalizzata dell'obbligo di fatturazione elettronica

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha sollevato alcune preoccupazioni relative al processo di fatturazione elettronica verso la Pubblica amministrazione e ha auspicato un rinvio della scadenza del 31 marzo 2015 prevista per l'introduzione a regime della fattura elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, ritenendo inoltre prematura l'ipotesi di estendere ulteriormente il suddetto obbligo anche agli scambi B2B.

Sono dell'avviso che la fatturazione elettronica, intesa come processo di elaborazione dati che va dall'ordine sino al pagamento, rappresenti uno strumento di efficientamento delle fasi amministrative e contabili delle imprese, come risulta non solo da ricerche scientifiche nazionali e internazionali, ma anche dalla testimonianza diretta di aziende italiane operanti in alcune filiere (farmaceutico, largo consumo, *automotive*, ecc.) le quali, in periodi di forte crisi, hanno trovato in tale processo margini di riduzione dei costi di gestione e di miglioramento della competitività.

L'investimento iniziale nell'adeguamento dei *software* è un prerequisito fondamentale per ottenere efficienza e riduzioni di costi nel medio-lungo periodo.

In tale contesto, appare opportuno considerare l'influenza che eventuali ritardi relativi alla decorrenza degli obblighi per le amministrazioni centrali e locali, a oggi esonerate dagli stessi, avrebbe sui positivi effetti degli investimenti già effettuati dalle aziende.

Pertanto, scelte volte a ritardare questi adeguamenti non appaiono in linea con la prospettiva che sta coinvolgendo gli attori istituzionali del nuovo sistema, i quali, nel rispetto dello sviluppo del mercato, si stanno impegnando a fornire gratuitamente semplici soluzioni d'ausilio per consentire alle imprese, che hanno un numero di rapporti commerciali con le Pa ridotto, di emettere e conservare le loro fatture.

Mi riferisco, in particolare, alla soluzione offerta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che, nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti, ha reso disponibile, in via non onerosa, sul proprio portale elettronico (www.acquistinretepa.it) alle piccole e medie imprese abilitate al Mercato elettronico della Pa (MEPA) i servizi di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche.

Sono, inoltre, disponibili per le imprese strumenti per la compilazione dei *file* fattura messi a disposizione da AgID e da Infocamere; in particolare, Infocamere rende attualmente disponibile il servizio di compilazione, invio e conservazione delle fatture, totalmente gratuito fino a 24 fatture l'anno.

Non può essere trascurata, infine, la circostanza che sono già in atto accordi di fatturazione elettronica in ambito privato (B2B) tra alcuni operatori commerciali (Enel S.p.A., Poste Italiane S.p.A., e Ferservizi) e i propri clienti e fornitori, che prevedono l'utilizzo del formato definito per la fattura elettronica verso le Pa.

Occorre, peraltro, considerare che il progetto della fatturazione elettronica non è solo italiano, ma interessa l'Europa intera; sono infatti attivi gruppi di lavoro europei che stanno elaborando la definizione di un modello semantico standard valido nell'Unione Europea, che agevolerebbe lo scambio di fatture elettroniche anche al di fuori dei confini nazionali.

Per inciso, il tracciato utilizzato per la fatturazione elettronica verso la Pa italiana è compatibile con il modello semantico oggi proposto.

L'attuazione della Legge delega fiscale che impegna il Governo a introdurre norme finalizzate all'utilizzo della fatturazione elettronica deve, pertanto, tenere conto del contesto europeo di riferimento.

3. Conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche

Con riguardo alla proposta avanzata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nel corso dell'Audizione del 5 novembre scorso, di utilizzare i server della Sogei ai fini della conservazione sostitutiva delle fatture, senza costi per le imprese, occorre considerare che Sogei è una società strumentale del Ministero dell'Economia e delle Finanze e che non può offrire servizi direttamente ai privati, se non in nome e per conto del Ministero e delle Agenzie fiscali, che dovrebbero quindi sostenere i relativi costi.

In alternativa, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha proposto di esonerare le imprese dalla conservazione sostitutiva delle fatture emesse nei confronti della Pa, in applicazione della Legge di stabilità del 2012,¹⁷ che obbliga le Pubbliche amministrazioni ad acquisire d'ufficio tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle stesse; tale obbligo si estenderebbe anche ai dati contenuti nelle fatture elettroniche trasmesse alla Pa.

Al riguardo, ritengo necessaria una precisazione di carattere generale.

Il tema della conservazione sostitutiva delle fatture è oggetto di una specifica disciplina normativa. L'articolo 39, terzo comma, Decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972,¹⁸ come modificato a seguito del recepimento della direttiva 2010/45/UE, prevede che tutte le fatture elettroniche siano conservate in modalità elettronica, in

¹⁷ L'articolo 15 della Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012) ha, tra l'altro, modificato l'articolo 43, comma 1, del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 con il seguente :«*Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle Pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato*».

¹⁸ Articolo 39, terzo comma, DPR n. 633/1972: «*(...) 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. Le fatture create in formato elettronico e quelle cartacee possono essere conservate elettronicamente. Il luogo di conservazione elettronica delle stesse, nonché dei registri e degli altri documenti previsti dal presente decreto e da altre disposizioni, può essere situato in un altro Stato, a condizione che con lo stesso esista uno strumento giuridico che disciplini la reciproca assistenza. Il soggetto passivo stabilito nel territorio dello Stato assicura, per finalità di controllo, l'accesso automatizzato all'archivio e che tutti i documenti ed i dati in esso contenuti, compresi quelli che garantiscono l'autenticità e l'integrità delle fatture di cui all'articolo 21, comma 3, siano stampabili e trasferibili su altro supporto informatico.*»

conformità alle disposizioni del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 17 giugno 2014, adottato ai sensi dell'articolo 21, comma 5, del Decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

L'obbligo della conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche emesse nei confronti della Pubblica amministrazione è espressamente previsto dall'articolo 1, comma 209, della Legge n. 244 del 2007: ciò vale tanto per l'emittente quanto per il destinatario della fattura, entrambi vincolati ad accettare il processo di fatturazione elettronica.

Il Regolamento attuativo n. 55/2013 prevede, inoltre, che la fattura elettronica verso la Pa deve essere conservata e resa disponibile secondo le linee guida e le regole tecniche predisposte dall'Agenzia per l'Italia digitale ed approvate dalla Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività.

Alla luce di quanto rappresentato, ritengo che la proposta formulata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, di esonerare le imprese dall'obbligo della conservazione sostitutiva delle fatture, debba tener conto dell'intero quadro normativo di riferimento.

4. Incidenza degli scarti nella trasmissione delle fatture elettroniche

Infine, vorrei affrontare l'ulteriore questione sollevata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nel corso dell'Audizione del 5 novembre scorso, relativa all'incidenza degli scarti nella trasmissione delle fatture elettroniche.

Il numero di *file* ricevuti e correttamente gestiti dal Sistema di Interscambio, dal 6 giugno al 30 novembre, è pari a 1.482.283, di questi *file* sono 294.392 (19,8%) quelli scartati per errori formali.

Appare interessante evidenziare quanto rilevato in sede di analisi della distribuzione del numero di *file* in funzione delle cause di scarto:

- il 7,6% (112.475) dei *file* sono stati scartati per errori compiuti nel nominare il *file*;
- il 1,9 % (28.864) dei *file* sono stati scartati perché inviati più di una volta al Sistema di Interscambio;
- l'1,8% (27.494) dei *file* sono stati scartati per problemi legati alla firma digitale;

- l'1,9% (27.770) dei *file* sono stati scartati perché inviati ad Enti censiti nell'Indice delle Pa ma non ancora soggetti all'obbligo.

In altri termini, 196.603 *file* fattura, ovvero più del 13% dei *file* ricevuti nel periodo 6 giugno - 30 novembre 2014, sono stati scartati per problemi facilmente risolvibili e che non determinano difficoltà nell'efficacia del processo (ad oggi, non si hanno evidenze di operazioni commerciali per le quali non sia stato possibile trasmettere la fattura). Un'ipotesi sulle cause potrebbe essere quella di problemi di "taratura", peraltro tipici delle fasi iniziali di comunicazione tra sistemi e non dipendenti dalla maturità delle procedure di formazione del documento informatico "fattura elettronica". Il numero di *file* scartati per errori che rilevano una difficoltà nell'utilizzo dei supporti (formato, regole di colloquio) è pari a 97.789, ovvero poco più del 6% del *file* ricevuti nel periodo in osservazione (6 giugno - 30 novembre 2014).

5. Conclusioni

Ritengo che il processo della fatturazione elettronica potrà esplicare il massimo dei suoi benefici solo se tutte le parti coinvolte, pur operando legittimamente a tutela dei propri interessi, contribuiranno al confronto, tanto sugli aspetti tecnici quanto su quelli giuridici, per definire soluzioni condivise alle naturali criticità che processi di cambiamento così importanti portano con loro, verso un obiettivo comune, che è quello della crescita del Paese.