



CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate
Antonino Maggiore

La Fatturazione Elettronica

Roma, 3 ottobre 2018, h. 14.00
Palazzo Montecitorio
Aula della VI Commissione Finanze

1.	PREMESSA	3
2.	STATO DI ATTUAZIONE.....	5
3.	ATTIVITÀ PIANIFICATE E IN CORSO DI REALIZZAZIONE	8
4.	PUNTI DI ATTENZIONE.....	10

1. Premessa

Ringrazio il Signor Presidente e gli Onorevoli Commissari per l'opportunità che mi viene offerta di illustrare lo stato dell'arte e le attività in corso di studio e di sviluppo in tema di fatturazione elettronica.

Il decreto legislativo n. 127 del 2015, articoli 1 e 2, e successive modificazioni, ha introdotto:

- l'obbligo di fatturazione elettronica per tutte le operazioni effettuate tra soggetti residenti e stabiliti in Italia e l'obbligo di trasmissione telematica dei dati delle fatture emesse e ricevute verso e da operatori IVA esteri (decorrenza 1° gennaio 2019¹). Per i soggetti identificati in Italia non vige l'obbligo di emissione della fattura elettronica in relazione alle cessioni effettuate; di converso, le operazioni di cessione di beni o prestazione di servizi effettuate da soggetti residenti e stabiliti in Italia verso i soggetti identificati devono essere fatturate con modalità elettronica, ferma restando la possibilità, per i soggetti identificati, di ottenere una copia cartacea della fattura ove ne facciano richiesta;

- la facoltà di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi generati dai commercianti al dettaglio per i quali oggi vengono emessi scontrini e ricevute (decorrenza 1° gennaio 2017);

- l'obbligo di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi generati mediante distributori automatici (decorrenza 1° aprile 2017);

- l'obbligo di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi derivanti dalle cessioni di benzina o di gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori (decorrenza 1° luglio 2018²).

L'obiettivo del legislatore è triplice:

¹ Le disposizioni normative (legge di Bilancio 2018 e successive modifiche intervenute con il d.l. n. 79/2018), ha previsto la decorrenza anticipata dell'obbligo di fatturazione elettronica al 1° luglio 2018 per gli operatori che effettuano cessioni di carburanti per autotrazione, ad esclusione delle cessioni effettuate presso distributori stradali, e per i soggetti subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese nel quadro di un contratto di appalto di lavori, servizi o forniture stipulato con un'amministrazione pubblica.

² Le disposizioni normative hanno previsto un'entrata in vigore dell'obbligo graduale demandando a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, le disposizioni regolamentari: al 1° luglio 2018 gli operatori obbligati sono quelli che gestiscono stazioni di servizio ad elevata automazione (c.d. *ghost station*).

1. digitalizzare i processi di certificazione delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, razionalizzando una serie di adempimenti amministrativi e contabili derivanti da disposizioni normative emanate in un periodo storico in cui si utilizzavano solo documenti analogici;
2. offrire servizi di supporto agli operatori IVA nella fase di liquidazione dell'imposta e di predisposizione delle dichiarazioni;
3. permettere all'Amministrazione finanziaria l'acquisizione dei dati fiscalmente rilevanti di tali operazioni in forma strutturata, certa e immediata, prima dei termini di presentazione della dichiarazione IVA, potenziando, quindi, i processi di analisi del rischio e controllo per intercettare e arginare frodi o evasioni conclamate prima del momento dichiarativo. Sul tema, occorre evidenziare che l'obbligo di fatturazione elettronica, con ogni probabilità, non produrrà effetti nei confronti di chi è solito non emettere fattura in relazione alle operazioni effettuate, mentre potrà determinare un effetto di deterrenza verso quei soggetti che emettono fatture con dati difformi rispetto alle prestazioni effettivamente rese.

Consentirà, inoltre, la possibilità di verificare il magazzino nei confronti dei soggetti che effettuano acquisti regolarmente fatturati, ma non emettono fatture in relazione alle proprie operazioni di vendita.

Sarà, poi, possibile incrociare i dati disponibili, con particolare riguardo alle liquidazioni periodiche dell'IVA, per realizzare una vera attività di contrasto all'evasione nei confronti degli operatori che emettono le fatture, ma non le registrano regolarmente, come anche verso i soggetti che detraggono l'IVA in assenza di una fattura emessa.

Gli effetti positivi del recupero di somme imponibili ai fini IVA si estendono anche al recupero di somme relative alle imposte dirette.

In linea generale l'adozione della fatturazione elettronica comporta diversi vantaggi per gli operatori derivanti da:

- l'eliminazione del consumo di carta;
- l'eliminazione dei costi di archiviazione (sia per gli spazi che per il personale addetto). Al riguardo si ricorda che l'Agenzia delle entrate rende disponibile gratuitamente un servizio

- di conservazione digitale che assicura piena valenza sia ai fini fiscali che civilistici;
- l'eliminazione dei costi di spedizione delle fatture cartacee;
 - la riduzione dei costi amministrativi sia nella fase di registrazione delle fatture attive e passive (i *file* delle fatture elettroniche possono essere direttamente importati nel sistema gestionale senza necessità di attività di *data entry*) che nelle successive fasi di pagamento/incasso, che determinano spesso la necessità di disporre della fattura di riferimento;
 - la riduzione degli errori di registrazione;
 - l'eliminazione della comunicazione dei dati delle fatture (spesometro) all'Agenzia delle entrate.

2. Stato di attuazione

Come previsto dalle disposizioni normative (art. 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015), le fatture elettroniche devono essere predisposte in un formato standard (XML) e devono essere trasmesse e ricevute mediante il Sistema di Interscambio (SdI) gestito dall'Agenzia delle entrate, similmente a quanto già avviene dal 2014 per le fatture emesse nei confronti della PA.

Al fine di rispettare il dettato normativo e consentire l'avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica, dal 1° luglio u.s. nell'ambito delle cessioni di carburanti e dei subappalti/subforniture PA, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia hanno operato un intenso e costruttivo confronto con tutte le associazioni di categoria³ per definire le regole tecniche di funzionamento finalizzate a rendere il processo di fatturazione elettronica più semplice ed efficace possibile: tali regole sono state emanate con il provvedimento del Direttore del 30 aprile 18, con il quale sono state anche approvate le specifiche tecniche per lo sviluppo del software di mercato.

³ Anche attraverso il Forum italiano sulla fatturazione elettronica

Con il medesimo provvedimento, è stata definita anche una serie di servizi gratuiti, messi a disposizione dall’Agenzia delle entrate, per supportare gli operatori – anche attraverso gli intermediari – a predisporre, trasmettere, ricevere, conservare e consultare le fatture emesse e ricevute. Tali strumenti sono utilizzabili da qualsiasi operatore IVA, anche se sono primariamente rivolti ai soggetti meno strutturati dal punto di vista informatico. I soggetti che oggi utilizzano sistemi gestionali a supporto dell’intero ciclo attivo saranno portati a scegliere soluzioni *software* di mercato che consentano l’integrazione della fatturazione elettronica.

Al 1° luglio u.s., con l’ausilio di Sogei, l’Agenzia delle entrate ha:

- emanato la regolamentazione tecnica (provvedimento del 30 aprile 18);
- adeguato il SdI alle citate regole tecniche per rendere il processo di fatturazione elettronica più semplice rispetto a quello già in vigore per le PA e consentire agli operatori di sfruttare al massimo i benefici del processo stesso. In particolare, è stato profondamente innovato e semplificato il sistema di indirizzamento delle fatture, che ora consente al fornitore di non dover necessariamente conoscere l’indirizzo digitale del cliente;
- realizzato una serie di servizi gratuiti per supportare gli operatori IVA e, in particolare, ha rilasciato:
 - ✓ una procedura *web*, per predisporre e trasmettere le fatture⁴, procedura che può essere utilizzata da chi dispone di un PC e una connessione *internet*;
 - ✓ una App per *tablet* e *smartphone*, rivolta, in particolare, a chi non dispone di una attrezzatura fissa;
 - ✓ un *software stand alone* per predisporre le fatture elettroniche anche in assenza di una stabile connessione a *internet*;
 - ✓ un servizio per conservare le fatture elettronicamente (con valenza sia civilistica che fiscale) reso disponibile previa accettazione di un accordo di servizio da effettuarsi

⁴ Tale servizio è alternativo ai due principali canali telematici (PEC e FTP/Web Service) attraverso cui usualmente si trasmettono e ricevono le FE attraverso il SdI.

via *internet*. Tale servizio consente una significativa riduzione dei costi per le imprese, sfruttando al meglio le possibilità che la fatturazione elettronica offre in materia di digitalizzazione;

- ✓ un servizio per la generazione di un *QRCode*, un codice da stampare o salvare sul proprio *smartphone*, che può essere mostrato al proprio fornitore per l'acquisizione automatica dei dati anagrafici da riportare in fattura;
- ✓ un servizio di registrazione dell'indirizzo telematico dove l'operatore intende ricevere dal Sdl, di *default*, tutte le sue fatture passive;
- ✓ un servizio di consultazione e acquisizione di tutte le fatture emesse e ricevute⁵.

L'Agenzia ha inoltre:

- predisposto due circolari (8/E e 13/E del 2018) per offrire una serie di chiarimenti interpretativi emersi dal confronto con le associazioni di categoria e gli operatori;
- effettuato numerosi incontri formativi rivolti alle associazioni di categoria per rendere più chiare possibile le regole tecniche e, operativamente, approcciarsi all'utilizzo dei servizi gratuiti messi a disposizione;
- pubblicato sul sito *internet* istituzionale un'area tematica dove è possibile accedere ad una guida operativa, a due video *tutorial* e a tutta la documentazione normativa e di prassi.

E' stato attuato, pertanto, uno sforzo per rendere disponibili alle imprese le informazioni, gli strumenti operativi di base e i chiarimenti interpretativi principali, necessari per rendere operative le disposizioni del decreto legislativo n. 127 del 2015, già a decorrere dal 1° luglio 2018.

Nella tabella seguente sono riportati i dati di sintesi – al 25 settembre u.s. –sull'andamento del sistema nella fase di avvio, nel corso della quale non sono emerse particolari situazioni di criticità, né dal punto di vista infrastrutturale, né dal punto di vista delle richieste di assistenza

⁵ I servizi gratuiti sono presenti all'interno di un portale *web* denominato "Fatture e Corrispettivi" che consente all'utente di operare in modo riservato e sicuro, previa autenticazione mediante le credenziali SPID, CNS, Entratel/Fisconline.

da parte degli operatori.

Numero di Fatture tra privati (<i>dal 1 Luglio</i>)	3.942.400
Numero di Fatture semplificate (<i>dal 1 Luglio</i>)	477
Numero di Soggetti che hanno richiesto la Generazione del QR	102.719
Deleghe consultazione e acquisizione delle fatture elettroniche o	31.239
Deleghe registrazione dell'indirizzo telematico (<i>dal 14 Giugno</i>)	19.655
Numero di RegISTRAZIONI indirizzo telematico SDI (<i>dal 14 Giugno</i>)	64.874

3. Attività pianificate e in corso di realizzazione

Anche a seguito del costante confronto avuto con le associazioni di categoria, sono state pianificate e sono in corso una serie di attività finalizzate a offrire ulteriori servizi e risolvere ulteriori dubbi interpretativi per fornire un supporto più efficace agli operatori e agli intermediari sul fronte della fatturazione elettronica.

L'Agenzia ha posto la massima attenzione nel cercare di fornire, attraverso il portale "Fatture e Corrispettivi", uno strumento il più possibile semplice e fruibile. In particolare, con riferimento alla procedura *web* e alla *App*, sono allo studio e in corso di realizzazione ulteriori interventi nell'ottica di fornire un efficace supporto nella compilazione della fattura: l'obiettivo è quello di proporre agli operatori una fattura, già parzialmente precompilata, con i dati di cui l'Agenzia dispone mediante il sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria.

Una delle maggiori criticità evidenziate dagli intermediari è quella dell'attivazione delle deleghe, nei loro confronti, per l'utilizzo dei servizi *online* messi a disposizione dei loro clienti.

Ad oggi, le deleghe possono essere rapidamente attivate *online*, se l'operatore IVA è già in possesso di credenziali (SPID oppure CNS oppure Entratel/Fisconline) per accedere ai servizi dell'Agenzia delle entrate. Tuttavia, una parte delle imprese, soprattutto quelle di minori dimensioni, non ha richiesto tali credenziali e l'intermediario è costretto a recarsi in ufficio per

depositare il modello di delega su carta. Le criticità derivano, in questo secondo caso, dalla procedura di acquisizione di tali deleghe analogiche, che comporta un notevole sforzo da parte dei funzionari degli uffici, soprattutto nel caso in cui l'intermediario presenta un numero elevato di deleghe.

Per risolvere dette criticità, sono stati previsti ulteriori sviluppi per rendere più agevole le modalità di attribuzione delle deleghe agli intermediari per l'utilizzo dei servizi *online* per conto del cliente: al riguardo, è stata definita una procedura di comunicazione telematica della delega che potrà essere ufficializzata nei prossimi giorni.

La procedura, che consentirà ad un intermediario di acquisire – in forma massiva e automatizzata – l'abilitazione ai servizi *online* per conto di tutti i suoi clienti⁶, potrà essere resa operativa a partire dalla fine di ottobre.

Al fine di agevolare l'operatività degli intermediari e accogliendo alcune richieste da loro pervenute, sono anche in fase di realizzazione alcune ulteriori specifiche funzionalità connesse ai servizi *online* tra cui:

- la funzione di registrazione massiva dell'indirizzo telematico, che consentirà all'intermediario – mediante un'unica operazione – di abbinare alle partite IVA di tutti i suoi clienti l'indirizzo telematico dove ricevere di *default* tutte le fatture elettroniche;
- la funzione di consultazione e acquisizione massiva delle fatture relative a tutti i clienti dell'intermediario;
- l'evoluzione del *software stand alone* per predisporre le fatture, consentendo la predisposizione anche di fatture elettroniche semplificate e PA;
- l'evoluzione dell'*App* al fine di consentire la predisposizione della fattura elettronica anche in modalità "*offline*".

In termini di assistenza e servizi informativi per accompagnare soprattutto l'avvio del

⁶ Si pensi, ad esempio, alle società di servizi delle associazioni di categoria del settore agricolo, dell'artigianato, del commercio e delle PMI.

processo di fatturazione elettronica, sono state realizzate le seguenti azioni:

- pubblicazione, sul sito *web* dell’Agenzia, di una apposita area tematica “Fatturazione elettronica e Corrispettivi elettronici”, attraverso cui tutti gli operatori e gli intermediari possono agevolmente reperire ogni utile informazione;
- pubblicazione di una guida operativa completa (rivolta in particolare agli operatori più “a digiuno” e che non vogliono necessariamente studiare le disposizioni normative e regolamentari);
- raccolta di tutti gli atti normativi, delle regole tecniche e dei documenti di prassi emanati in tema di fatturazione elettronica;
- guida all’accesso e all’utilizzo dei servizi gratuiti messi a disposizione dall’Agenzia;
- prossima pubblicazione di FAQ in tema di fatturazione elettronica, conservazione elettronica, trasmissione dei dati delle fatture transfrontaliere, utilizzo dei servizi *online* dell’Agenzia.

L’area tematica, pubblicata sul sito *internet* dell’Agenzia, è costantemente aggiornata e arricchita.

Sempre ai fini informativi, l’Agenzia sta proseguendo l’effettuazione di momenti formativi rivolti alle associazioni di categoria, così come la partecipazione a numerosi eventi e seminari organizzati da associazioni e singole aziende.

Infine, è in corso di pianificazione una campagna di comunicazione condivisa con il MEF e il Dipartimento dell’editoria da eseguirsi nei prossimi 4 mesi.

4. Punti di attenzione

In relazione all’obbligo di fatturazione elettronica è opportuno evidenziare che la sua introduzione comporta necessariamente, per l’operatore, la predisposizione della fattura secondo un unico *standard* e la trasmissione/ricezione della stessa attraverso il Sdl: la fattura che non rispetta questi requisiti si ha per non emessa, con le conseguenti sanzioni per il cedente/prestatore e l’indetraibilità per il cessionario/committente. Di conseguenza, l’intera

platea di operatori IVA italiani è vincolata a modificare profondamente le prassi e le procedure per la predisposizione/invio/ricezione delle fatture.

Al riguardo è opportuno evidenziare che quello della fatturazione elettronica è un processo “simmetrico” che vincola non solo il soggetto emittente ma anche quello ricevente a gestire come elettronica la fattura. Per tale ragione, qualora si prevedesse di intervenire normativamente per limitare l’obbligo a specifiche categorie di operatori, si introdurrebbero elementi di notevole complessità per gli operatori stessi (e per i loro intermediari) nella gestione quotidiana delle fatture e, quindi, nei processi amministrativi e contabili ad esse strettamente correlati, con la necessità di individuare – di volta in volta – se il soggetto emittente ovvero quello ricevente rientri nelle categorie per le quali decorre l’obbligo nonché trattare alcune fatture come elettroniche altre come analogiche. Per le medesime ragioni, verrebbero introdotti elementi di notevole complessità anche per l’Agenzia delle entrate nel gestire la coesistenza di adempimenti – fatturazione elettronica e spesometro – differenziati per categorie di operatori IVA, disciplina giuridica e tecnica (norme, prassi, provvedimenti e specifiche tecniche diversi) e termini. La conseguenza delle predette complessità aumenterebbe notevolmente il rischio di errori da parte degli operatori con conseguenti difficoltà di controllo da parte dell’Amministrazione finanziaria e ripercussioni sulle azioni di prevenzione e contrasto a fenomeni di frode ed evasione IVA.

Si ricorda che sono esclusi per norma dall’obbligo di fatturazione elettronica tutte le imprese e i lavoratori autonomi che rientrano nel regime dei “minimi” e dei “forfettari” (si tratta di circa 1 milione di operatori, rientranti nel regime di vantaggio o in quello forfettario oppure in quello dei piccoli agricoltori, cioè quelli – in linea generale – con un ammontare di ricavi/compensi inferiore a 50mila euro l’anno), nonché i soggetti che emettono scontrino o ricevuta fiscale.

Si evidenzia inoltre che dall’analisi dei dati pervenuti attraverso lo “spesometro” 2017, circa l’85% delle imprese emette annualmente un numero di fatture inferiore a 500.

Ciò premesso, si schematizzano di seguito le modalità con cui un operatore IVA rientrante nell’obbligo può predisporre e inviare la fattura elettronica:

Operatori che utilizzano software gestionali direttamente o tramite intermediari

- predisposizione della FE: continuando ad utilizzare i propri *software* gestionali, opportunamente adeguati a predisporre la fattura nel formato *standard XML* stabilito dalla legge; in alternativa è possibile utilizzare la procedura *web*, l'*App* o il *software "stand alone"* messi a disposizione gratuitamente dall'Agenzia (solo per i primi due è necessario disporre di credenziali per l'accesso all'area riservata);
- invio della FE: utilizzando una casella PEC che, per legge (Decreto Legge n. 179 del 2012), è obbligatoria per tutti gli operatori registrati nel registro delle imprese (CCIAA) e per tutti i professionisti iscritti a ordini e collegi; in alternativa è possibile utilizzare il servizio *web* gratuito presente nel portale "Fatture e Corrispettivi" del sito *web* dell'Agenzia ovvero un canale telematico (FTP o *Web Service*) appositamente predisposto per l'invio e/o la ricezione delle fatture elettroniche al SdI;

Operatori che non utilizzano software gestionali ma sono soliti utilizzare un PC o altro dispositivo (tablet o smartphone) per predisporre la fattura

- predisposizione della FE: continuando ad utilizzare il proprio PC o altro dispositivo e impiegando, alternativamente: il *software "stand alone"* messo a disposizione gratuitamente dall'AE ovvero *software* privati, nel caso di assenza di connessione *internet* ; la procedura *web* ovvero l'*App* dell'Agenzia nel caso di disponibilità di connessione *internet* (per tali procedure è necessario disporre di credenziali per l'accesso all'area riservata); è sempre possibile rivolgersi a intermediari;
- invio della FE: utilizzando una casella PEC che, per legge, è obbligatoria per tutti gli operatori registrati nel registro delle imprese (CCIAA) e per tutti i professionisti iscritti a ordini e collegi; in alternativa è possibile utilizzare il servizio *web* gratuito presente nel portale "Fatture e Corrispettivi" del sito *web* dell'Agenzia ovvero un canale telematico (FTP o *Web Service*) appositamente predisposto per l'invio e/o la ricezione delle fatture elettroniche al SdI; è sempre possibile rivolgersi a intermediari;

Operatori che non utilizzano un PC o altro dispositivo (tablet o smartphone) per predisporre la fattura

- predisposizione della FE: adottando le disposizioni dell'art. 21, comma 4, lettera a), del d.P.R. n. 633 del 1972 relative alla c.d. "fattura differita", cioè emettendo anche su carta – al momento dell'effettuazione dell'operazione – un documento di trasporto o altro documento equipollente ed emettendo un'unica fattura riepilogativa delle singole operazioni entro il giorno 15 del mese successivo a quello delle operazioni stesse; in questo modo l'operatore avrebbe il tempo sufficiente per rivolgersi all'intermediario e quest'ultimo dovrebbe predisporre un numero contenuto di fatture elettroniche per conto del cliente;
- invio della FE: rivolgendosi a intermediari.