



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

**CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**Indagine conoscitiva su**  
**L'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**

**OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI**  
**COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI SULLA**  
**FATTURAZIONE ELETTRONICA**

**Roma, 3 dicembre 2014**





## Indice

PREMESSA.....	3
1. PRIME RIFLESSIONI CONSEGUENTI ALL'INTRODUZIONE DELL'OBBLIGO DI FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	4
2. LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI... 5	5
3. L'ESTENSIONE DELLA FATTURAZIONE ELETTRONICA NELLE OPERAZIONI B2B .....	8



## PREMESSA

In seguito alla richiesta di approfondimento sulle tematiche relative alla fatturazione elettronica avanzata da codesta Onorevole Commissione nel corso dell'audizione dello scorso 5 novembre nell'ambito dell'indagine conoscitiva in epigrafe, esprimendo vivo apprezzamento per il metodo individuato, che permette oggi il contestuale ascolto di tutti i principali "attori" istituzionali interessati alla materia, formuliamo le seguenti osservazioni.

I commi da 209 a 214 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (come modificati dalla lettera *a*) del comma 13-*duodecies* dell'articolo 10, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nel testo integrato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214) hanno introdotto nell'ordinamento italiano l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della Pubblica Amministrazione.

A tal fine, è stato istituito il Sistema di Interscambio (SdI) quale punto di passaggio obbligato di tutte le fatture dirette alla Pubblica Amministrazione ed è stata demandata al Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto col Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, la regolamentazione attuativa.

In ossequio a tali previsioni, il decreto ministeriale 3 aprile 2013, n. 55 ha individuato, per classi di Pubbliche Amministrazioni, le date di decorrenza dell'obbligo di fatturazione elettronica stabilito dal predetto comma 209 dell'articolo 1 della legge n. 244/2007.

Il 6 giugno 2014 è stata la data di avvio della trasmissione obbligatoria di fatture elettroniche nei confronti di Ministeri e loro articolazioni, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

L'articolo 25 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (conv. dalla legge 23 giugno 2014, n. 89) ha anticipato al 31 marzo 2015 (rispetto alla originaria scadenza del 6 giugno 2015) la tempistica di avvio del particolare obbligo per tutte le altre Amministrazioni Pubbliche, comprese quelle locali, incluse nell'Elenco pubblicato annualmente dall'Istat.

Il suddetto obbligo genera principalmente i seguenti benefici: riduzione dei costi di gestione delle fatture per la Pubblica Amministrazione (registrazione, conservazione, consultazione, ecc.),



riduzione dei tempi di approvazione delle fatture per la Pubblica Amministrazione (protocollazione, riconciliazione, ecc.), maggior controllo della spesa pubblica.

Per avere maggiore contezza degli ordini di grandezza interessati dall'operazione "fatturazione elettronica", occorre considerare che: circa 2 milioni sono le imprese fornitrici della Pubblica Amministrazione (di cui l'80% rappresentate da microimprese, ossia imprese con meno di 10 addetti), circa 60 milioni è il numero delle fatture emesse annualmente nei confronti della Pubblica Amministrazione per un fatturato complessivo di circa 135 miliardi di euro, circa 1 miliardo di euro l'anno è il risparmio che l'obbligo di fatturazione elettronica consentirà alla Pubblica Amministrazione (Fonte AGID e Politecnico di Milano).

## **1. PRIME RIFLESSIONI CONSEGUENTI ALL'INTRODUZIONE DELL'OBBLIGO DI FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Al 31 agosto 2014, ossia a tre mesi dall'introduzione del nuovo obbligo, l'incidenza degli scarti per errori formali è risultata pari a circa il 20% del totale dei file ricevuti da parte del Sistema di interscambio (dato fornito dal Direttore dall'Agenzia delle Entrate, dott.ssa Rossella Orlandi, nell'audizione tenuta il 24 settembre scorso, presso la Commissione bicamerale di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su "*L'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 suddetta percentuale dovrebbe riguardare gli scarti del Sistema di Interscambio relativamente ad aspetti tecnici e/o formali e non di merito e precisamente: errore di formato xml, mancanza o errore del codice univoco dell'Ufficio, mancanza del riferimento temporale o riferimento temporale non coerente, errore di nomenclatura del *file* e di unicità dello stesso, errore del codice fiscale dei soggetti inseriti in fattura.

Non si è a conoscenza della percentuale di scarti avvenuti dopo aver ricevuto il messaggio in *xml* della ricevuta di consegna che il Sistema di Interscambio invia al trasmittente per certificare l'avvenuta consegna al destinatario del *file* FatturaPA. Ed infatti, il messaggio in *xml*, tramite il



quale il destinatario comunica, entro 15 giorni, al Sistema di Interscambio l'accettazione o il rifiuto della fattura ricevuta (notifica di esito committente), è soltanto facoltativo.

Il Sistema di Interscambio, decorsi 15 giorni, invia al trasmittente un messaggio in *xml* (notifica di decorrenza termini) tramite il quale comunica l'impossibilità di trasmettere una ricevuta di notifica di esito.

Alla luce delle considerazioni effettuate, percentuale di scarto ancora elevate ed impossibilità da parte del trasmittente di ricevere la notifica di esito creano difficoltà soprattutto alle piccole e medie imprese e ai professionisti fornitori della Pubblica Amministrazione.

Si ritiene pertanto auspicabile che il passaggio al sistema di fatturazione esclusiva in forma elettronica anche nei confronti delle altre Amministrazioni Pubbliche – quali, tra le altre, Regioni, Province, Comuni, Aziende sanitarie locali e ospedaliere, Università e Camere di commercio – previsto per il 31 marzo 2015, sia introdotto comunque non prima che l'incidenza degli scarti da parte del Sistema di interscambio si sia ridotta a soglie minimali, da ritenersi fisiologiche sotto il profilo statistico, ferma restando l'opportunità di adeguare la normativa al fine di rendere obbligatoria la notifica degli esiti da parte del destinatario della fatturaPA.

## **2. LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

Alla luce di quanto più sopra rappresentato, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili sottopone all'attenzione di codesta Onorevole Commissione parlamentare le seguenti proposte.

**A)** Al fine di un più incisivo controllo della spesa pubblica potrebbe essere utile integrare le informazioni esistenti in fattura con l'utilizzo di codici univoci per centri di costo adoperando, eventualmente, una tassonomia XBRL per i bilanci pubblici, così come già utilizzata ed obbligatoria per le aziende private in occasione dei depositi dei bilanci al Registro delle Imprese.

**B)** Con riferimento al nuovo obbligo di fatturazione elettronica, il principale elemento di criticità che si è posto all'attenzione degli operatori è rappresentato dall'adempimento del conseguente



obbligo di conservazione digitale sostitutiva del documento emesso a cui sono soggette tanto le imprese fornitrici della Pubblica Amministrazione che la stessa Pubblica Amministrazione.

Tale obbligo costituisce un onere piuttosto gravoso per le imprese e per i professionisti.

Ed infatti, se per l'invio della fattura elettronica è possibile utilizzare, in modo assolutamente gratuito, i canali previsti da Sogei tramite il sito [www.fatturapa.gov.it](http://www.fatturapa.gov.it), per la conservazione sostitutiva, sia l'impresa che il professionista, dovranno: 1) elaborare un manuale di conservazione, ai sensi dell'art. 8 del D.P.C.M. del 3 dicembre 2013; 2) nominare un responsabile della conservazione, ai sensi dell'art. 7 del citato D.P.C.M.; 3) utilizzare *software* specifici che garantiscano le funzioni di ricerca stabilite dal decreto del M.E.F. 17 giugno 2014; 4) garantire la immodificabilità, integrità, autenticità e leggibilità del *file*; 5) conservare i documenti digitali, garantendo il rispetto delle norme del codice civile, del codice dell'amministrazione digitale e della legislazione tributaria.

Il costo che, attualmente, imprese e professionisti devono sostenere per la conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche è variabile in funzione del numero di fatture emesse e da conservare per ciascun esercizio.

I fornitori della Pubblica Amministrazione devono infatti dotarsi di un *software* di conservazione sostitutiva con relativi canoni di assistenza o, eventualmente, rivolgersi agli intermediari, sostenendo il costo del servizio da questi offerto.

In proposito, occorre peraltro rilevare che il decreto del Ministero dell'Economia e della Finanze n. 55 del 3 aprile 2013, all'art. 4, comma 1, ha previsto alcune agevolazioni limitatamente alle piccole e medie imprese abilitate al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), in termini di generazione delle fatture nel formato previsto dal Sistema di Interscambio, di conservazione e di comunicazione con il detto Sistema.

Al fine quindi di eliminare o, quanto meno, ridurre i rilevanti oneri a carico degli operatori che attualmente non hanno accesso alle suddette agevolazioni si potrebbe prevedere:

- 1) che Sogei metta a disposizione, in via non onerosa, un *software* di conservazione sostitutiva che piccole e medie imprese e professionisti, in proprio o nella loro qualità di intermediari, possano utilizzare per adempiere agli obblighi previsti in materia;



- 2) che le agevolazioni previste dall'art. 4, comma 1, del decreto M.E.F. n. 55/2013 per le imprese che utilizzano il portale elettronico accessibile all'indirizzo [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) siano estese, indifferentemente, a tutte le piccole e medie imprese nonché a tutti i professionisti, in proprio e nella loro qualità di intermediari;
- 3) che l'utilizzo dello strumento *on line* gratuito di Unioncamere – che consente di generare, inviare e conservare digitalmente le fatture elettroniche emesse nei confronti della Pubblica Amministrazione – messo a disposizione delle piccole e medie imprese che accedono al servizio tramite la Carta Nazionale dei Servizi (CNS) rilasciata dal Sistema Camerale, sia esteso ai Commercialisti che, in proprio o nella loro qualità di intermediari, accedano al servizio tramite la CNS rilasciata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

In alternativa alle predette ipotesi, si potrebbe infine prevedere una modifica della normativa in materia di conservazione sostitutiva dei documenti informatici con rilevanza fiscale, nel senso di eliminare l'obbligo di conservazione sostitutiva in conformità a quanto già previsto dalla legge di stabilità 2012 secondo cui i dati già in possesso della Pubblica Amministrazione non devono essere certificati.

Tenuto conto che la Pubblica Amministrazione è comunque soggetta all'obbligo di conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche ricevute, le imprese fornitrici potrebbero essere esonerate dall'obbligo di conservazione sostitutiva delle fatture emesse nei confronti della Pubblica Amministrazione, essendo detti documenti digitali già in possesso della PA e quindi agevolmente reperibili in ogni momento per qualsiasi esigenza di controllo, anche di natura fiscale.

Ai fini civilistici, il documento informatico potrebbe inoltre essere conservato dalla piccola e media impresa o dal professionista, in proprio o nella sua qualità di intermediario, tramite l'apposizione di firma digitale e di marcatura temporale, in conformità a quanto previsto dalle normative vigenti in materia di rilevanza giuridica del documento informatico.



### 3. L'ESTENSIONE DELLA FATTURAZIONE ELETTRONICA NELLE OPERAZIONI B2B

L'ipotesi di estendere ulteriormente l'obbligo di fatturazione esclusiva in forma elettronica anche agli scambi B2B, (vale a dire l'estensione generalizzata a tutti gli operatori della fatturazione elettronica), appare invece, a nostro avviso, prematura.

Ciò, per evidenti ragioni di economicità e semplificazione degli adempimenti, comportando detto obbligo, in special modo se riferito agli operatori economici di piccole dimensioni, eccessive complessità nelle procedure amministrative di gestione dei cicli di fatturazione, oltre che un incremento dei costi per l'adempimento per la necessità di dotarsi di strumenti e personale all'uopo dedicati.

L'attuale assenza di interoperabilità tra modelli e soluzioni aziendali differenti rischia inoltre di costringere le imprese, (soprattutto quelle medio-piccole), e i professionisti a dover investire in diversi sistemi e soluzioni necessari per la fatturazione elettronica.

Ciò genera costi non necessari e ostacola ulteriormente l'adozione in massa della fatturazione elettronica.

D'altra parte la normativa europea non prevede un obbligo di fatturazione elettronica nel B2B.

Il 13 luglio 2010 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la direttiva 2010/45/UE che ha modificato, per quanto concerne le norme in materia di fatturazione, la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto. Tale direttiva, già peraltro recepita nel nostro ordinamento interno, ha stabilito nuove norme per la fatturazione elettronica ed ha eliminato gli ostacoli alla sua adozione mediante la disposizione della parità di trattamento tra fatture elettroniche e su carta e garantendo che a queste ultime non vengano imposti ulteriori requisiti. Ai sensi del nuovo articolo 233 della direttiva 2006/112/CE, le imprese sono libere di inviare e ricevere fatture elettroniche a condizione che effettuino *“controlli di gestione che creino una pista di controllo affidabile tra una fattura e una cessione di beni o una prestazione di servizi”*, così come avviene attualmente con le fatture su carta.

Al fine di avviare un processo virtuoso che favorisca un sempre più intenso utilizzo della fatturazione elettronica anche nel B2B, si potrebbe ipotizzare, in via sperimentale, un sistema di





incentivazione a favore degli operatori che decidessero di avvalersi della fatturazione elettronica per le operazioni da loro effettuate nei confronti di altri operatori economici.