



Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate
Ernesto Maria Ruffini

Effetti dell'introduzione della fatturazione elettronica

Roma, 24 giugno 2020

Sommario

1. Premessa.....	3
2. I vantaggi della fatturazione elettronica	3
3. Le azioni messe in campo dall’Agenzia delle entrate	4
4. La fatturazione elettronica europea	6
5. Il processo di trasmissione telematica dei corrispettivi	8
6. L’utilizzo delle informazioni ai fini di analisi e controllo	9
7. Il recupero del <i>tax Gap</i>	10

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero, innanzitutto, ringraziare questa Commissione per l'opportunità di illustrare i risultati raggiunti grazie al processo di fatturazione elettronica. Un'innovazione che, sebbene di recente introduzione, è diventata modello di riferimento anche a livello internazionale.

2. I vantaggi della fatturazione elettronica

La fatturazione elettronica, obbligatoria dal 1° gennaio 2019¹ in base a quanto previsto dalla legge di Bilancio per il 2018² riguarda le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti e stabiliti in Italia, che devono essere documentate mediante fattura elettronica trasmessa attraverso il Sistema di Interscambio (SdI) gestito dall'Agenzia delle entrate.

L'obbligo riguarda sia le operazioni tra due soggetti Iva (B2B), sia le cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate verso un consumatore finale (B2C), con alcune eccezioni (ad esempio operatori che rientrano nei c.d. regimi di vantaggio e forfetario, soggetti che erogano prestazioni sanitarie e piccoli produttori agricoli).

La fatturazione elettronica via SdI è uno strumento in grado – nel tempo – di ridurre il livello del *tax Gap* IVA: agisce, infatti, direttamente sui principali fenomeni di evasione arginandoli sul nascere e consente all'Amministrazione di selezionare con maggiore puntualità e tempestività le posizioni da sottoporre a controllo.

In particolare, nell'ambito delle attività di controllo, la fatturazione elettronica ha un significativo impatto sulla tempestiva intercettazione delle frodi IVA, fenomeni – questi – che producono una vera e propria illegale sottrazione di gettito erariale a seguito di predisposizione di fatture false con lo scopo di richiedere ed ottenere rimborsi o compensazioni di imposta non spettanti.

¹ La decorrenza è stata anticipata 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 Legge 27 dicembre 2017, n. 205

Ed ancora, la percezione da parte dei contribuenti del monitoraggio effettuato tempestivamente dall'Amministrazione fiscale, realizzato tramite l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica tra privati, incentiva la spontanea emersione di base imponibile.

L'insieme di questi fenomeni ha anche un effetto trainante di emersione delle imposte dirette che, per i titolari di partita IVA, derivano prevalentemente dalle operazioni fatturate.

La digitalizzazione delle fatture ha effetti positivi anche in termini di semplificazione fiscale, di riduzione del numero degli adempimenti nonché di modernizzazione del settore produttivo italiano, con conseguente riduzione dei costi amministrativi per le imprese.

3. Le azioni messe in campo dall'Agenzia delle entrate

Per agevolare gli operatori IVA e gli intermediari nell'avvio di un processo così "rivoluzionario", l'Agenzia ha lavorato in stretta sinergia con gli operatori e le associazioni di categoria - anche attraverso il Forum italiano sulla fatturazione elettronica - realizzando una serie di servizi gratuiti volti a rendere il processo di fatturazione elettronica semplice ed efficace soprattutto nell'ottica dell'automatizzazione dei processi gestionali interni.

In linea generale, infatti, l'adozione della fatturazione elettronica riduce i costi per la gestione del ciclo attivo e gli errori di registrazione delle fatture, che possono essere importate direttamente in modo semplice e immediato nei sistemi informativi gestionali delle imprese e degli intermediari.

Tra gli **strumenti messi a disposizione dall'Agenzia**, possiamo ricordare:

- una procedura *web*, per predisporre e trasmettere le fatture;
- 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), disponibile previa accettazione di un accordo di servizio da effettuarsi via *web*. Tale servizio consente un'importante diminuzione 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 ricevute.

Questi servizi sono stati oggetto di continui interventi migliorativi anche grazie all'ascolto dei *feedback* delle persone che li utilizzano e nel corso dei mesi sono state introdotte nuove funzionalità, ad esempio una *utility* per il calcolo dell'imposta di bollo dovuta sulle fatture elettroniche, con la possibilità di effettuare automaticamente il versamento online (tramite addebito in conto corrente ovvero generazione di F24 online).

Anche sul fronte dell'assistenza l'Agenzia ha messo in campo diverse iniziative per supportare gli operatori nel passaggio al nuovo sistema, sia sul fronte tecnico-procedurale che sul fronte interpretativo: sul sito istituzionale è stata realizzata una specifica area tematica dedicata alla fatturazione elettronica, dove è possibile reperire circolari, risoluzioni e consultare numerose FAQ, costantemente aggiornate. Inoltre, è stata organizzata una rete di quasi 100 funzionari presso le strutture territoriali, con un coordinamento da parte delle strutture centrali, che fornisce assistenza telefonica e diretta agli utenti.

I risultati di questa azione sistematica hanno consentito una rapida entrata a regime del processo di fatturazione elettronica, riducendo le criticità e le difficoltà operative tanto per gli utenti quanto per l'Amministrazione, come dimostrano **i dati relativi al primo anno di avvio del processo:**

- 2.066 milioni di fatture elettroniche veicolate dal Sistema di Interscambio da circa 3,9 milioni di operatori (tra cui anche circa centomila operatori in regime forfetario che sono esonerati dall'obbligo di fatturazione elettronica);

- una percentuale di scarto delle fatture di appena 2,4%;
- oltre 4,2 milioni di richieste di generazione di QRCode;
- circa 4,4 milioni di indirizzi telematici registrati per la ricezione delle fatture elettroniche;
- una media di circa 200 mila *login* giornalieri al portale “Fatture e Corrispettivi”;
- 3,4 milioni di deleghe ai servizi di consultazione del portale “Fatture e Corrispettivi”.

Il trend positivo del processo di fatturazione elettronica si conferma anche quest'anno: infatti **nei primi 5 mesi del 2020 (fino al 31 maggio scorso)** sono state inviate circa 772 milioni di fatture elettroniche da circa 3,3 milioni di operatori, con una percentuale di scarto sempre più bassa (siamo sull'1,6%). Registriamo inoltre 400 mila richieste di generazione di QRCode, 300 mila nuovi indirizzi registrati per ricevere le fatture e ulteriori 200 mila deleghe conferite. Si conferma la media di circa 200 mila login giornalieri al portale “Fatture e Corrispettivi”.

In una prospettiva di lungo termine, lo scopo è di favorire la nascita di una cultura digitale che pervada non solo il settore produttivo, ma l'intera società italiana. In quest'ottica, la fatturazione elettronica è, ad oggi, una realtà ormai collaudata e apprezzata dagli operatori, è un processo che ha dimostrato la sua efficacia soprattutto durante l'attuale situazione emergenziale dovuta alla crisi epidemiologica da COVID-19, in cui la dematerializzazione dei documenti ha assunto un ruolo cruciale.

4. La fatturazione elettronica europea

Il processo di fatturazione elettronica è stato apprezzato non solo dagli operatori italiani ma, alla luce delle esplicite dichiarazioni della Commissione UE (nell'ambito del *Multi stakeholder on e-invoicing* presieduto dalla Commissione), delle numerose richieste di informazioni da parte di diversi Paesi UE ed extra UE (in particolare dalla Germania e da Israele) e della progressiva adozione del modello italiano in alcuni Paesi UE (ad esempio in Francia e Polonia), è diventato una *best practice* a livello internazionale.

A tal proposito ricordo che, nell'ottica di perseguire la realizzazione di un Mercato Digitale Unico, la fatturazione elettronica è stato uno degli obiettivi di semplificazione che l'Europa si è posta quale stimolo normativo per l'introduzione di processi di *Digital Transformation* nei processi di qualsiasi impresa e delle PP.AA. La situazione europea relativa alla fatturazione elettronica, però, è ad oggi molto frammentata. Infatti, circa la metà dei Paesi membri non ha ancora introdotto in via definitiva l'obbligo di fatturazione elettronica.

L'Italia, invece, è stato il primo paese europeo ad aver introdotto, come ho ricordato all'inizio, dal 1° gennaio 2019 l'obbligo generalizzato di fatturazione.

Entrando più nello specifico, con la Direttiva 2014/55/UE del Parlamento e del Consiglio sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici è stata richiesta la definizione di una norma europea che definisse un "linguaggio" comune introducendo l'obbligo, in tutti gli Stati membri, di ricevere e processare fatture elettroniche realizzate nei formati UBL (Universal Business Language) o CII (*Cross Industry Invoice*)³, e dal 18 aprile 2020 per tutte le altre Amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori.

L'Italia ha recepito la richiamata Direttiva⁴ e il relativo obbligo di ricevere le fatture elettroniche conformi allo *standard* europeo. La normativa italiana è entrata in vigore il 1° febbraio 2019 e, dal 18 aprile 2019, il Sistema di Interscambio è stato reso operativo nella ricezione, traduzione e consegna delle fatture elettroniche redatte secondo la norma.

È importante evidenziare che, ai fini del completamento del percorso di recepimento della Direttiva Europea 2014/55/CE, l'Agenzia delle entrate, con Sogei quale *partner* tecnologico, ha preso parte, unitamente ad AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) e altri attori pubblici e privati, ad alcuni progetti europei, con l'obiettivo di evolvere i sistemi nazionali di fatturazione elettronica affinché le pubbliche amministrazioni possano ricevere e gestire fatture elettroniche conformi al "linguaggio" stabilito (EN 16931-1) e rappresentate in uno dei formati definiti dal Comitato Europeo di Standardizzazione (CEN), così come previsto

³ Conformi alla norma EN16931-1, a partire dal 18 aprile 2019 per le Autorità governative centrali. Cfr. art. 3, comma 1, lettera b, del Codice dei contratti - Decreto Legislativo 18.04.2016 n. 50.

⁴ Con il Decreto legislativo n.148 del 27 dicembre 2018.

dalla Direttiva Europea n. 55/2014 e dal Decreto Legislativo n. 148/2018, nonché di realizzare un “Traduttore”, integrato nel Sistema di interscambio, che consente di convertire i *file* prodotti con il “linguaggio” adottato in Italia nel formato previsto dalla Direttiva comunitaria.

5. Il processo di trasmissione telematica dei corrispettivi

Il processo di acquisizione automatica, da parte dell’Agenzia, di tutti i dati relativi alle certificazioni delle operazioni economiche si completerà con l’avvio, a regime, del processo di **memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri**, previsto dall’articolo 2 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, per gli operatori economici che svolgono commercio al minuto e attività assimilate (di cui all’articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972).

L’obbligo è scattato dal 1° luglio 2019 per gli operatori con volume d’affari superiore a 400.000 euro annui, con la previsione di un periodo transitorio di sei mesi per consentire ai soggetti che non si erano ancora dotati degli strumenti tecnologici idonei alla trasmissione (registratori telematici) di adeguarsi senza incorrere in sanzioni.

Per i soggetti con volume d’affari inferiore a 400.000 euro l’obbligo è scattato il 1° gennaio 2020 e anche per loro è stato previsto un periodo transitorio di sei mesi, che era in corso nel momento in cui si è verificata l’emergenza Covid; considerata la situazione di oggettiva difficoltà per gli esercenti e per i distributori dei registratori telematici, il decreto Rilancio⁵ ha differito al 1° gennaio 2021 il termine del predetto periodo transitorio (conseguentemente è slittato alla stessa data anche l’avvio della lotteria dei corrispettivi).

I flussi dei dati che pervengono e perverranno all’Agenzia mediante i due processi, di fatturazione elettronica e dei corrispettivi telematici, consentiranno di valorizzare il patrimonio informativo dell’Amministrazione non solo per potenziare le proprie attività di analisi del rischio e controllo, ma anche per offrire servizi a valore aggiunto volti, nel tempo, a semplificare e ridurre gli adempimenti fiscali.

⁵ Articolo 140 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34

Tali informazioni, infatti, rappresentano la necessaria base di partenza per attuare le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo n.127 del 2015, anch'esso recentemente modificato dal decreto "Rilancio", e consentire all'Agenzia di predisporre, a partire dal periodo d'imposta 2021, in via sperimentale:

- le bozze dei registri IVA che il contribuente, anche tramite il suo intermediario, potrà verificare ed eventualmente integrare;
- le bozze delle comunicazioni di liquidazione periodica IVA, con relativo servizio di elaborazione del modello F24 e pagamento *online*;
- la bozza della dichiarazione annuale IVA.

6. L'utilizzo delle informazioni ai fini di analisi e controllo

È utile inoltre rilevare che sul processo di fatturazione elettronica il Legislatore ha introdotto un'importante novità nell'ambito del decreto fiscale 2020⁶, prevedendo più ampi termini per la memorizzazione delle fatture elettroniche da parte dell'Agenzia delle entrate e disponendo un ampliamento dell'utilizzo delle informazioni contenute nelle stesse da parte della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle entrate.

In particolare, l'articolo 14 del decreto prevede la memorizzazione, fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento - ovvero fino alla definizione di eventuali giudizi - dei *file* xml delle fatture elettroniche e di tutti i dati in essi contenuti, per essere utilizzati dalla Guardia di Finanza, nell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria, e dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di Finanza per le attività di analisi del rischio e di controllo a fini fiscali.

Lo stesso articolo 14 stabilisce, inoltre, che l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza, sentita l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, adottino idonee misure di garanzia a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati mediante la previsione di apposite misure di sicurezza, anche di carattere organizzativo, in conformità alle

⁶ Articolo 14 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

disposizioni del GDPR (Regolamento 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016) e del codice *privacy* (decreto legislativo 30 giugno 2013, n. 196).

L'Agenzia ha, pertanto, avviato le necessarie interlocuzioni con l'Autorità Garante per definire, congiuntamente, le misure da adottare per trovare il giusto bilanciamento tra l'interesse di contrasto all'evasione sotteso alla norma e la necessaria tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.

7. Il recupero del *tax Gap*

Infine veniamo ai risultati, in termini soprattutto di riduzione del *tax Gap*, derivanti dal nuovo processo di fatturazione elettronica.

Ancorché ci troviamo ancora nelle fasi di prima applicazione di questo importante strumento, è possibile già trarre delle prime conclusioni circa i risultati sinora ottenuti, sotto il profilo dell'incremento dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, del miglioramento dell'efficacia delle azioni poste in essere per incentivare l'adempimento medesimo e del potenziamento delle attività di contrasto dei fenomeni di evasione e di frode fiscale. Ricordo che la stessa relazione tecnica di accompagnamento alla norma che ha introdotto l'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture aveva individuato queste ultime come le tre macro aree di impatto della misura sulla *compliance* fiscale.

Ebbene, possiamo confermare che la possibilità di utilizzo pressoché immediato dei dati acquisiti dalle fatture elettroniche ha dato luogo a rilevanti effetti positivi sul fronte delle attività accertative dell'Agenzia, così come sembra su quello dell'emersione del gettito IVA⁷.

In estrema sintesi, all'esito di una prima analisi diretta alla verifica dell'efficacia della nuova norma con riferimento ad entrambi gli obiettivi appena enunciati, siamo in grado di affermare che sono ascrivibili alla fatturazione elettronica **effetti positivi che si attestano nell'ordine di circa 3,5 miliardi di euro**.

In particolare, il maggior gettito relativo all'IVA riconducibile ai **versamenti spontanei** dei contribuenti (non riconducibile al ciclo economico) è stato stimato in circa **2,0 miliardi**.

⁷ Rapporto sulle entrate tributarie e contributive gennaio-dicembre 2019 pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Tale emersione si ripercuote anche sulle **imposte dirette** il cui incremento si stima, prudenzialmente, in **circa 580 milioni di euro**.

Per quanto riguarda le **azioni di contrasto** (soprattutto alle frodi fiscali), già nel corso del 2019, è stato individuato un numero di soggetti che, seppur limitato (circa 200 tra società ed enti), è stato oggetto di azioni di blocco di compensazioni di falsi crediti IVA per un importo complessivo di circa **1 miliardo di euro**. In tal modo è stato impedito l'utilizzo dei suddetti crediti per compensare debiti erariali o contributivi, che avrebbero creato ulteriori perdite di gettito ai fini dell'imposizione diretta. L'efficace azione preventiva dell'Agenzia, basata sull'efficace utilizzo dei dati della fatturazione elettronica ed il loro incrocio con le altre banche dati in uso, consente in ultima istanza di prevenire l'utilizzo di falsi crediti IVA ed accrescere così il gettito anche in relazione agli altri comparti impositivi.

Agli effetti positivi sopra rappresentati occorre aggiungere che l'utilizzo dei dati della fatturazione elettronica per l'intero anno 2019 è stato anche essenziale nella recente individuazione di soggetti - ad alto rischio frode - privi dei requisiti di esportatore abituale (per un importo di **falso plafond dichiarato** di oltre 1,3 miliardi di euro). Inoltre, sono attualmente in corso altre operazioni basate sull'incrocio dei dati della fatturazione elettronica con le fonti informative antifrode a carattere transnazionale (tra l'altro mediante il *network* europeo di lotta alle frodi EUROFISC). Sono state già individuate società coinvolte in meccanismi di frode intracomunitaria, perfezionati tra gli ultimi mesi del 2019 ed il 2020, basati su flussi di fatturazione per operazioni inesistenti per circa 1 miliardo di euro.

A queste azioni, ricordo per concludere, si accompagnano le iniziative mirate a incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, basate sulle cosiddette "lettere di *compliance*", che pongono tempestivamente i contribuenti nelle condizioni di avere contezza di loro irregolarità cui fanno seguito forme di regolarizzazione spontanea⁸.

⁸ I dati relativi alle fatture elettroniche del 2019 (congiuntamente a quelli relativi alle operazioni transfrontaliere - cd. esterometro) sono stati utilizzati per una campagna di comunicazioni di stimolo della *compliance* (circa 124.000 lettere) indirizzata ai soggetti titolari di partita IVA per i quali, con riferimento al I o II trimestre 2019, non risultava pervenuta la Comunicazione liquidazioni periodiche IVA (prevista dall'art. 21-bis del DL n. 78/2010).

Grazie per l'attenzione