



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

**Commissione di vigilanza sull' anagrafe tributaria (Bicamerale)**

**Indagine conoscitiva sulla digitalizzazione e interoperabilità delle  
banche dati fiscali**

**26 MAGGIO 2021**



## 1. Premessa

L'indagine conoscitiva ha come obiettivo quello di conoscere lo stato attuale e le prospettive di sviluppo della digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria centrale, nonché del grado di interoperabilità delle banche dati fiscali, oggi esistenti, tra la sede centrale e quelle locali.

Il processo di digitalizzazione da sempre rappresenta un fattore chiave per il rilancio dell'economia del Paese la cui rilevanza emerge anche dallo stanziamento di circa 11,75 miliardi di euro, dal 2021 al 2026, destinati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Favorire la digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati fiscali contribuisce a rendere più efficiente l'Amministrazione finanziaria sia in termini di contrasto all'evasione fiscale e ai reati finanziari, sia di semplificazione degli adempimenti fiscali in capo ai cittadini.

L'innovazione tecnologica ha reso possibile la formazione di un cospicuo patrimonio informativo in capo all'Amministrazione finanziaria. Tale patrimonio informativo SIF (Sistema Informativo della fiscalità) si compone di due delle banche dati di interesse nazionale, l'Anagrafica contribuenti e partite IVA e la Banca dati integrata del catasto terreni e fabbricati e della pubblicità immobiliare, ma di esso fa parte a pieno titolo una vasta gamma di basi di dati fiscali acquisiti anche attraverso comunicazioni trasmesse dai contribuenti tramite il canale telematico (dichiarazione dei redditi, atti soggetti a registrazione, pagamenti con modelli F24 e F23, dichiarazioni di inizio attività, fatturazione elettronica, corrispettivi telematici, ecc...).

Il SIF deve considerarsi, dunque, come un'unica piattaforma che solo attraverso un'adeguata circolarità e interoperatività dei dati in esso presenti, può esplicitare appieno le sue potenzialità e rappresentare un reale vantaggio per i contribuenti.

A nostro avviso un sistema Paese efficiente non può prescindere da un integrato e reciproco scambio di informazioni tra contribuente e Amministrazione finanziaria.

In tal modo si creano i presupposti per un rapporto basato sulla cooperazione con innegabili vantaggi in termini sia di riduzione e di semplificazione degli adempimenti, che di tax compliance.



---

L'occasione è gradita per una riflessione sugli sviluppi da perseguire e sulle criticità su cui intervenire, senza tralasciare gli sforzi finora compiuti per favorire la digitalizzazione dei servizi, con l'auspicio di estendere tale vantaggio competitivo ad una platea sempre più ampia di contribuenti.

## **2. Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi**

Il sistema fiscale ha nel tempo aumentato gli obblighi di comunicazione delle informazioni a carico delle imprese, sebbene il processo informatizzato dei dati abbia raggiunto standard molto elevati.

La digitalizzazione dei servizi e l'interoperabilità delle banche dati fiscali, dovrebbe avere come principale finalità quella di evitare che ai contribuenti vengano richieste più volte le stesse informazioni già nelle disponibilità dell'Amministrazione finanziaria.

Tale principio è, infatti, garantito in ambito tributario dalla legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), dove all'articolo 6, comma 4, prevede che "Al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente".

2

E' evidente però che tale principio sia ben lontano dall'essere rispettato. Se da una parte tale carenza nello scambio di informazioni è ascrivibile alla normativa sulla protezione dei dati personali, che vieta l'utilizzo delle informazioni per finalità diverse da quelle per le quali sono state raccolte, dall'altra è da imputare alla mancanza di dialogo tra le banche dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria.

A testimonianza dell'ingiustificata richiesta del medesimo dato da parte dell'Amministrazione finanziaria si possono citare i contributi a fondo perduto riconosciuti alle imprese per contrastare gli effetti negativi conseguenti all'emergenza COVID-19.

Tali contributi, sebbene non concorrano alla formazione del reddito, vanno indicati in sede di dichiarazione dei redditi nei quadri RE, RF, RG ed LM. Come se non bastasse, la medesima informazione ovvero l'ammontare complessivo dell'aiuto ricevuto, consistente nel risparmio



---

d'imposta oppure nel credito d'imposta deve essere indicato anche nel quadro RS della medesima dichiarazione dei redditi, nella sezione relativa agli aiuti di Stato.

E' utile evidenziare, che il dato in oggetto è già disponibile nelle banche dati dell'Amministrazione finanziaria, avendo essa stessa provveduto ad accreditare la somma direttamente sul conto corrente dei contribuenti.

La CNA ha sempre sostenuto la necessità di un rafforzamento del processo di integrazione delle banche dati fiscali, ma ha anche puntualmente denunciato e contestato la tendenza a ribaltare sui contribuenti l'onere di adempimenti formali propedeutici all'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria.

E' necessario, quindi, semplificare drasticamente il sistema e utilizzare al meglio la tecnologia. Bisogna riconoscere che sono stati compiuti significativi passi avanti. Il percorso di transizione digitale intrapreso dall'Agenzia delle Entrate ha permesso in primis l'introduzione della dichiarazione dei redditi precompilata.

La possibilità per i contribuenti di non auto dichiarare i propri redditi e i propri oneri detraibili e deducibili ha rappresentato un rilevante cambio di passo. I dati fiscali che prima venivano richiesti ai contribuenti dall'Amministrazione finanziaria servivano per procedere all'attività di controllo, ora invece vengono utilizzati per precompilare la dichiarazione e proporla al contribuente che può accettarla o modificarla, direttamente o tramite un intermediario.

Però quella che sembrava una conquista in termini di semplificazione, ha attribuito un ulteriore adempimento a carico del contribuente.

Basti pensare che non sempre il contribuente adempie all'obbligo dichiarativo con la sola visualizzazione del modello 730 precompilato, senza avvalersi dell'ausilio di un intermediario e senza procedere al controllo documentale.

Il contribuente, infatti, per poter inviare la dichiarazione dei redditi deve, in primo luogo, visualizzare il modello 730 precompilato e poi con l'ausilio dell'intermediario procedere al controllo dei documenti in suo possesso per poter accettare o integrare le informazioni di dettaglio sulle spese



sanitarie inviate al sistema Tessera Sanitaria, come pure gli oneri detraibili e deducibili con riferimento a spese per le quali è prevista una agevolazione fiscale.

Senza dimenticare che l'introduzione della dichiarazione dei redditi precompilata richiede la trasmissione telematica della certificazione unica da parte dei sostituti d'imposta che devono sostenere i costi relativi.

Dopo l'introduzione dell'obbligo della fattura elettronica dal 1° gennaio 2019 per tutte le operazioni IVA, diverse da quelle per cui è possibile emettere scontrino o ricevuta fiscale, è ormai evidente che il futuro degli obblighi contabili delle imprese sarà digitale.

Si prevede, infatti, che a partire dalle operazioni IVA effettuate a partire dal 1° luglio 2021, nell'ambito di un programma di assistenza on line, basato sui dati delle operazioni acquisiti con le e-fatture e con le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere, nonché sui dati dei corrispettivi acquisiti telematicamente, l'Amministrazione finanziaria metterà a disposizione le bozze dei seguenti documenti:

- registro delle fatture emesse
- registro delle fatture ricevute
- liquidazione periodica dell'IVA

Per i soggetti Iva che convalidano, perché ritengono completi i dati forniti dall'Agenzia, ovvero integrano nel dettaglio, i dati proposti nelle bozze dei registri acquisti e vendite, anche avvalendosi di intermediari, viene meno l'obbligo di tenuta dei relativi registri (registri delle fatture emesse e degli acquisti di cui agli artt. 23 e 25 del DPR IVA), fatta salva la tenuta dei registri richiesti alle imprese minori in contabilità semplificata di cui all'art. 18, comma 2 del DPR 600: registro dei ricavi percepiti e delle spese sostenute nell'esercizio. Al contrario, l'obbligo di tenuta dei registri Iva permane nelle ipotesi in cui si opti per il regime semplificato basato sulle registrazioni (cfr. articolo 18, comma 5 del DPR 600/73).

A partire dalle operazioni IVA effettuate dal 1° gennaio 2022, in via sperimentale, i contribuenti avranno a disposizione anche la bozza della dichiarazione annuale dell'IVA.



---

Le prospettate semplificazioni, se pure apprezzabili nell'intento, non sollevano il contribuente dall'obbligo di verificare i dati contenuti nelle bozze predisposte dall'Agenzia delle entrate, che richiedono comunque la convalida o l'integrazione delle stesse da parte dei contribuenti. Ciò presuppone la tenuta della contabilità e dunque la registrazione delle fatture sia attive che passive, necessario per operare un adeguato raffronto dei dati.

La situazione si complica ulteriormente per i soggetti in contabilità semplificata per i quali i registri di cui agli artt. 23 e 25 del DPR n. 600/1973, oltre a contenere l'annotazione delle operazioni soggette a registrazione IVA, sono destinati a raccogliere gli elementi di ricavo o di costo fuori campo IVA necessari per la determinazione del reddito d'impresa. Pertanto, l'eventuale esonero dalla tenuta dei registri IVA per vendite ed acquisti andrà coordinata con l'articolo 18 del D.P.R. n. 600 del 1973, concernente le scritture obbligatorie per i soggetti che applicano il regime semplificato.

Peraltro, oltre a quanto indicato nelle righe che precedono, c'è anche da considerare che la tanto attesa dichiarazione precompilata IVA, ha portato con sé un'importante complicazione nell'emissione delle fatture elettroniche.

E' vero, infatti, che a distanza di un anno dall'introduzione dell'obbligo della fattura elettronica, sono state introdotte importanti modifiche al tracciato XML, prevedendo l'istituzione di codici e sottocodici ad hoc da utilizzare rispettivamente a seconda del tipo di documento emesso e della natura dell'operazione da certificare.

I nuovi codici "TipoDocumento" TD e "NaturaOperazione" N, obbligatori dal 1° gennaio 2021, creano non poche difficoltà ai contribuenti che non sono in grado di operare in piena autonomia dal momento che l'emissione della fattura richiede una specifica ed approfondita conoscenza della normativa IVA. Questo comporta la necessità di avvalersi di un professionista per il corretto adempimento sostenendone gli oneri amministrativi. Il passaggio alle nuove regole ha richiesto uno sforzo anche agli intermediari che hanno dovuto adeguare le proprie procedure interne o ancora acquistare nuovi software per allinearsi alle novità.

Per comprendere il grado di complessità nella compilazione di una fattura elettronica, è utile fare alcuni esempi.



Per quanto riguarda il campo “NaturaOperazione”, richiesto ogniqualvolta non sia applicata l’Iva, in precedenza erano previste 7 tipologie di codici: N1 – Operazioni fuori campo Iva ai sensi dell’articolo 15, N2 – Operazioni non soggette, N3 – Operazioni non imponibili Iva, N4 – Operazioni esenti, N5 – Operazioni soggette a regime del margine/Iva non esposta in fattura, N6 – Operazioni soggette ad inversione contabile (per le operazioni in *reverse charge* ovvero nei casi di autofatturazione per acquisti extra UE di servizi ovvero per importazioni di beni nei soli casi previsti) e N7 - IVA assolta in altro stato UE).

Come è noto, tali tipologie, non consentono un raccordo tra il tracciato XML della fattura elettronica e la dichiarazione Iva, basti pensare, ad esempio, che il codice “N3” (operazioni non imponibili) che in precedenza comprendeva le esportazioni di cui all’articolo 8, comma 1, lettera a) e b), D.P.R. 633/1972, oltre alle cessioni intracomunitarie di cui all’articolo 41 D.L. 331/1993 e le fatture emesse nei confronti degli esportatori abituali di cui all’articolo 8, comma 1, lettera c), D.P.R. 633/1972, informazioni da esporre in punti distinti della dichiarazione annuale Iva, oggi risulta ancora più articolato. Infatti, con riferimento alle operazioni non imponibili, prima genericamente ricomprese nel campo N3, oggi invece i codici da utilizzare sono: il codice “N3.2” per indicare le cessioni intracomunitarie, “N3.3” per indicare le cessioni verso clienti di San Marino, N.3.5 per operazioni non imponibili a seguito di dichiarazioni d’intento.

**In sostanza, si è passati dall’utilizzo di 7 codici a ben 24 sottocodici soltanto con riferimento alla natura della operazione.**

La stessa *ratio* è stata seguita per i codici “TipoDocumento” che, nella fase iniziale prevedeva solo 7 codici quali TD01 Fattura, TD02 Acconto/Anticipo su fattura, TD03 Acconto/Anticipo su parcella, TD04 Nota di Credito, TD05 Nota di Debito, TD06 Parcella, TD20 Autofattura.

Dal 1° gennaio 2021, invece, sono stati introdotti nuovi codici più specifici, **arrivando a comprenderne ben 27 tipologie**: ad esempio, TD16 in caso di integrazione fattura per *reverse charge* interno, TD17 – autofattura per acquisto di servizi dall’estero, TD24 per la fattura differita di beni e servizi collegata a DDT per i beni, ovvero da idonea documentazione di prova dell’effettuazione per le prestazioni di servizio; TD25 per la fattura differita per triangolari interne.



---

## **Conclusioni e proposte di semplificazione degli oneri amministrativi tributari**

Sono molti anni che si discute su come semplificare il sistema tributario italiano. Nel tempo si sono fatti diversi decreti denominati e destinati ad apportare semplificazioni, si sono fatte molte riunioni nonché tavoli tecnici per ridurre gli oneri amministrativi tributari anche connessi alla compilazione delle dichiarazioni, tuttavia la semplificazione sembra essere diventata una meta non ancora raggiunta.

Nonostante tutto questo lavoro sempre svolto da tutte le parti con la massima dedizione e voglia di raggiungere questo importante obiettivo, il sistema fiscale italiano rimane un ginepraio inestricabile e la semplificazione una chimera.

In primo luogo occorre prendere atto che così come ci è voluto del tempo per arrivare al punto in cui siamo oggi, ci vorrà del tempo per raggiungere una reale semplificazione. Serve attivare un percorso virtuoso orientato alla semplificazione: la semplificazione deve entrare nel DNA di tutti gli attori. In primo luogo del Governo e del Parlamento che hanno il potere di introdurre o modificare le norme; del Ministero dell'economia e delle finanze deputato all'emanazione dei decreti di attuazione ed anche dell'Agenzia delle entrate nell'emanazione dei provvedimenti e delle circolari e risoluzioni interpretative.

In questo percorso virtuoso, secondo la CNA, gioca un ruolo centrale la digitalizzazione e la interoperabilità delle banche dati fiscali. Sicuramente nell'attuale sistema tributario fondato sulla tassazione del reddito (IRPEF- IRES), del valore della produzione (IRAP) e dei consumi (IVA), la digitalizzazione dei fatti economicamente rilevanti costituisce il primo e fondamentale step da cui può essere concretizzata la semplificazione.

Digitalizzazione che in Italia è già una realtà dal 2019, con l'obbligo della fatturazione elettronica, poi completata nel 2021 con la trasmissione telematica dei corrispettivi da parte di tutti i soggetti Iva (imprese e professionisti). Per ora sono fuori dall'obbligo di digitalizzare i corrispettivi solamente i contribuenti che hanno aderito al regime forfetario (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) ovvero al c.d. regime di vantaggio (art. 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98).





Le fatture elettroniche possono limitarsi a contenere agli elementi richiesti dall'articolo 21 del decreto sull'IVA ovvero estendersi a tutti gli ulteriori elementi che interessano le varie discipline dei tributi che fanno riferimento al corrispettivo (Imposta sul valore aggiunto, imposte sui redditi ed IRAP), ovvero, ancora, le altre informazioni necessarie per effettuare l'invio di dati all'amministrazione finanziaria per adempiere ad obblighi finalizzati all'attività di controllo.

Pertanto, in primo luogo, anche nell'era del fisco digitale, il grado di complicazione dipende dal numero delle informazioni che occorre digitalizzare che, a loro volta, dipendono dalla disciplina specifica dei tributi nonché dalla numerosità delle informazioni da inviare all'Agenzia delle Entrate per finalità di contrasto all'evasione fiscale.

Come è stato messo in risalto nel paragrafo precedente, la tendenza attuale è quella di condensare la digitalizzazione di tutte queste informazioni nella fase di emissione della fattura elettronica, per poi consentire all'Agenzia delle entrate, sulla base di queste informazioni, di inviare ai contribuenti le liquidazioni periodiche dell'IVA nonché una dichiarazione IVA ed imposte sui redditi precompilata.

Si è anche dimostrato che digitalizzare e semplificare non vanno necessariamente di pari passo - questa non è una vera e propria semplificazione, ma solamente una anticipazione delle informazioni da digitalizzare al fine di consentire ad un terzo soggetto (l'Agenzia delle Entrate) di inviare una bozza di adempimenti precompilati, non già per scopi di semplificazione, ma di "compliance". Ossia con l'obiettivo di spingere i contribuenti all'adempimento spontaneo.

E' vero, infatti, che le informazioni che il contribuente o il proprio intermediario immettevano nel software gestionale della contabilità nella fase di registrazione della fattura, devono essere inserite nel momento di emissione della fattura elettronica. Software gestionale che dovrà essere comunque aggiornato, sebbene in modo automatico, attraverso l'immissione delle fatture elettroniche, per avere la possibilità di verificare che nella dichiarazione precompilata non ci siano errori.

Quanto detto per sostenere che fino a quando non vengono ridotte le informazioni necessarie per la gestione dei singoli tributi, la semplificazione è e resterà una coperta troppo corta rispetto al letto degli adempimenti fiscali su cui si vuole a tutti i costi adagiare.



La digitalizzazione delle informazioni può, pertanto, aiutare in questo importante percorso di semplificazione, solamente attraverso:

- 1) l'utilizzo delle informazioni digitalizzate che vengono inviate dai contribuiti a tutte le banche dati fiscali (interoperabilità), evitando di chiederle nuovamente ai contribuenti;
- 2) l'utilizzo i dati inviati e caricati nelle diverse banche dati, per produrre gli elementi utili per ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti.

Importanti obiettivi che, ad avviso della CNA, fino ad ora sono stati scarsamente raggiunti. Ci si riferisce, ad esempio, alle complicazioni che potevano essere evitate, nella compilazione del quadro aiuti di stato della dichiarazione annuale relativa all'anno d'imposta 2020, per comunicare il risparmio d'imposta che emerge dall'esonero della tassazione dei contribuiti a fondo perduto ricevuti in ragione dell'emergenza covid nel 2020 (si veda quanto è stato indicato nel paragrafo precedente).

Con riferimento al secondo punto (utilizzare i dati per produrre altri dati), ovviamente costruendo in modo appropriato le banche dati, sarebbe possibile utilizzare la banca dati del catasto degli immobili insieme alla banca dati del Mef delle aliquote della tassazione dell'IMU e della TASI, per inviare ai contribuenti i bollettini precompilati per il pagamento dell'IMU e della TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale nonché sugli immobili commerciali delle imprese.

Ovvero si pensi anche ai contribuiti a fondo perduto, fondati sui dati presentati nelle dichiarazioni annuali, che potrebbero essere riconosciuti in modo automatico dall'Agenzia delle Entrate senza chiedere il sostenimento di altri oneri amministrativi ai contribuenti con la presentazione delle istanze. Semplificazione che non è stata adottata, ad esempio, con riferimento al contributo riconosciuto dal c.d. decreto sostegni bis, fondato sulla variazione del risultato economico (**cf** **articolo 1, commi 16 e seguenti della bozza del c.d. decreto sostegni-bis**). E' vero, infatti, che l'obbligo di presentare la dichiarazione annuale relativa al 2020 entro il 10 settembre 2021, comunque richiesto dalla norma, avrebbe potuto e dovuto rendere superflua la presentazione dell'istanza per la richiesta del contributo.