



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ANCHE ALLA LUCE DELLA DIRETTIVA 16 APRILE 2014, N. 2014/55/UE

Deliberazione 08 aprile 2024, n. 61/2024/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI CONFRONTI DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ANCHE ALLA LUCE DELLA
DIRETTIVA 16 APRILE 2014, N. 2014/55/UE**

**Relatore
Michele Scarpa**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Barbara Braconi, Sonia Caterini, Monica Porcelli

SOMMARIO

	Pag.
Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi	9
Deliberazione	11
* * *	
Relazione	17
Sintesi	19
CAPITOLO I – Profili di analisi ricognitiva. Quadro comunitario, regime nazionale e ambito applicativo. Lo SDI: funzionamento, evoluzione. Finalità	
1. Premessa metodologica ed obiettivi dell’indagine.....	21
1.1. Obiettivi.....	21
1.2. Metodologia	22
2. La fatturazione elettronica: finalità, gradualità regime e ambito applicativo	23
2.1. L’ambito applicativo: profili soggettivi e oggettivi	23
2.2. L’esonero dall’immissione della fattura elettronica: i regimi derogatori.....	24
2.3. Le macroaree di impatto della F.E. sulla <i>compliance fiscale</i>	25
3. La fattura elettronica e la pubblica amministrazione.....	25
3.1. Gli appalti pubblici	26
3.2. La spesa sanitaria.....	26
3.3. Il codice ufficio.....	27
4. Funzionamento del sistema di fatturazione elettronica.....	27
4.1. Il Sistema di Interscambio (SdI).....	28
5. Il quadro Comunitario. Le tre Direttive del Consiglio Europeo relative al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto: 2001/115/CE, 2006/112/CE, 2010/45/UE	28
5.1. Le norme di recepimento delle direttive comunitarie in materia di fatturazione elettronica.....	29
6. L’Agenzia delle Entrate	31
7. La fattura elettronica per operatori IVA che effettuano cessioni di carburanti e cessioni/prestazioni nell’ambito dei subappalti e subforniture alla Pubblica Amministrazione.....	31
8. La gestione dello SDI	32
8.1. Dati del 2018.....	32
8.2. Dati del primo trimestre 2019.....	33
8.3. L’ambito soggettivo delle operazioni.....	33
8.4. Dati del 2020.....	34
8.5. Dati del 2021.....	34

9. Le applicazioni della fatturazione elettronica	35
9.1. Gli operatori IVA: le comunicazioni di anomalia a seguito dell'analisi dei dati	35
9.2. Le operazioni transfrontaliere	35
10. Obiettivi ed indicatori relativi alla fattura elettronica	36
10.1 La Nota integrativa allo stato di previsione della spesa del Ministero economia e finanze del 2020	36
11. Le PMI aderenti al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)	36
12. L'analisi costi della FE	36
13. Le principali acquisizioni informative istruttorie derivanti dalle audizioni dei soggetti istituzionali coinvolti nella FE	39
1. Agenzia delle entrate	39
1.1. Il Sistema di interscambio (SDI): unitarietà del sistema - costi di implementazione e gestione - contenzioso - scarto- la PA come intermediaria dello SDI	39
1.2. La Fatturazione elettronica in ambito sanitario	41
1.3. L'analisi dei dati della FE e gli utilizzi della FE ai fini del coordinamento della finanza pubblica e monitoraggio della spesa pubblica. La connessione dello SDI con il sistema RGS. Il contributo della FE nell'analisi dei contributi per il COVID. Le prospettive del sistema: la codificazione a monte dei beni e servizi. L'ordinativo elettronico di spesa. La FE degli appalti pubblici.	41
1.3.1. I costi standard dei beni e servizi della PA. La classificazione dell'oggetto della FE. La codificazione dell'oggetto delle FE dei carburanti	44
1.3.2. La FE come strumento a servizio delle politiche fiscali	45
2. ANCE	49
3. AGENAS	51
4. ANAC	52
5. Ragioneria Generale dello Stato	56
6. MEF - Dipartimento Finanze	59
CAPITOLO II - Profili di analisi valutativa: ricadute, vantaggi fiscali, effetti sull'accertamento, criticità e costi. Il quadro normativo da implementare.	61
1. Le ricadute del sistema di fatturazione elettronica	61
1.1. La dematerializzazione: le implicazioni dirette e indirette	61
2. I vantaggi fiscali per il contribuente	62
3. Il maggiore accertamento: l'emersione spontanea della base imponibile IVA e il contrasto alle frodi.....	62
4. Le criticità relative al funzionamento della fattura elettronica.....	63
5. L'analisi costi della FE	63
6. Il quadro normativo da implementare. La Fattura Elettronica quale strumento della politica fiscale e di coordinamento e monitoraggio della spesa pubblica	63

CAPITOLO III – Esito del contraddittorio. Considerazioni conclusive e raccomandazioni	69
1. Le deduzioni alla bozza di relazione.....	69
1.1. Le deduzioni del Dipartimento delle Finanze del MEF.....	69
1.2. Le deduzioni dell’Agenzia delle Entrate.....	73
1.3. Le deduzioni dell’ANCE	76
1.4. Le deduzioni della Guardia di Finanza (GdF)	78
2. Esito del contraddittorio.....	80
3. Considerazioni conclusive e raccomandazioni	88

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Costi investimento e conduzione 2013 – 2018 e 2019 - 2021	38
Tabella 2 - Ripartizione costi.....	39

LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI E DEGLI ACRONIMI

Abbreviazioni

art.	articolo
c.	comma
d.i.	decreto interministeriale
d.l.	decreto legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.m.	decreto ministeriale
d.p.c.m.	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
d.p.r.	decreto del Presidente della Repubblica
l.	legge
lett.	lettera

Acronimi

UE	Unione Europea
SDI	Sistema di interscambio
XML	Extensible Markup Language
PA	Pubblica Amministrazione
ADE	Agenzia delle entrate
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
AGENAS	Agenzia nazionale per i Servizi Sanitari Regionali
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANCE	Associazione nazionale costruttori edili
SOGEI	Società generale d'informatica S.p.A.
FE	Fatturazione elettronica
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LL.PP.	Lavori pubblici
TARIC	Tariffa integrata comunitaria

CDU	Codice doganale Europeo
PNRR	Piano Nazionale di ripresa e resilienza
B2G	Business to Government
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
CIUS	Core Invoice Usage specification
TS-CNS	Tessera sanitaria - Carta Nazionale dei Servizi
SLIM	Semplificazione legislativa per il mercato interno
CE	Comunità Europea
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
FAC	Frequently asked questions
CAM	Centri assistenza multicanale
QR Code	Quick Response code
PMI	Piccole e Medie Imprese
MePA	Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione
EE.LL.	Enti locali
CPV	Common Procurement vocabulary
CIG	Codice identificativo di gara
SIOPE	Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici
ATECO	Classificazione delle attività economiche (adottata dall'ISTAT)
CUP	Codice unico di Progetto
LEA	Livelli essenziali di assistenza

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegio II
Adunanza del 6 aprile 2023
e Camera di consiglio del 19 giugno 2023

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Mario GUARANY, Paolo ROMANO

Primo referendario: Paola LO GIUDICE

Referendario: Khelena NIKIFARAVA, David DI MEO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 29 marzo 2019, n. 4/2019/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Cons. Michele SCARPA, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito alla *"Fatturazione elettronica nei confronti della pubblica amministrazione anche alla luce della direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/55/UE"*;

vista l'ordinanza n. 13/2023 in data 20 marzo 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in adunanza pubblica il II Collegio per il giorno 6 aprile 2023, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista l'ordinanza n. 15/2023 in data 11 aprile 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per la camera di consiglio del 13 aprile 2023 al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista l'ordinanza n. 17 del 7 giugno 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per la camera di consiglio del 19 giugno 2023 al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1249 del 22 marzo 2023, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento delle finanze;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- Comando generale della Guardia di Finanza;
- Agenzia delle Entrate:
Direzione generale;
Divisione Risorse - Direzione generale amministrazione e pianificazione - Ufficio pianificazione e governo strategico;
- Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC;
- Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali - AGENAS;
- Associazione nazionale costruttori edili - ANCE;
vista la nota n. 1251 del 22 marzo 2023, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso dell'adunanza pubblica alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
udito il relatore, Cons. Michele SCARPA;
uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:
- per il Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze:
Dott.ssa Gianna BLASILLI, dirigente Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale,
Dott.ssa Delia RUGGIERO, dirigente Direzione rapporti fiscali europei e internazionale;
- per il Comando generale della Guardia di Finanza:
Dott. Marco THIONE, Colonnello, Dott. Domenico LISA, Maggiore;
- per l'Agenzia delle Entrate:
Dott. Giuseppe BUONO, Direttore centrale Tecnologie e Innovazione, Dott. Mario Carmelo PIANCALDINI, Capo settore procedure della Divisione servizi;
- per l'Autorità nazionale Anticorruzione - ANAC:
Dott. Stefano FULIGNI, Dirigente ufficio Servizi per i contratti pubblici, Dott. Alberto CUCCHIARELLI, Dirigente dell'ufficio regolazione contratti pubblici;
- per l'Associazione nazionale costruttori edili - ANCE:
Dott. Massimiliano MUSMECI, Direttore Generale, Dott.ssa Marianna DELLO IACONO, funzionario (assistente), Direzione politiche fiscali;
vista la memoria del Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze n. 16968 del 30 marzo 2023, acquisita al protocollo n. 1335 del 30 marzo 2023;
vista la memoria dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), acquisita al protocollo n. 1342 del 31 marzo 2023;
vista la memoria dell'Agenzia delle entrate - Divisione risorse, acquisita al protocollo n. 1383 del 5 aprile 2023;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal II Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente *"Fatturazione elettronica nei confronti della pubblica amministrazione anche alla luce della direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/55/UE"*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:
Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento delle finanze;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

- Comando generale della Guardia di Finanza;

- Agenzia delle Entrate;

Direzione generale;

Divisione Risorse - Direzione generale amministrazione e pianificazione - Ufficio pianificazione e governo strategico;

- Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC;

- Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali - AGENAS;

- Associazione nazionale costruttori edili - ANCE.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore

Michele Scarpa

f.to digitalmente

Il Presidente

Mauro Orefice

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 08 aprile 2024

Il Dirigente

Dott.ssa Anna Maria Guidi

f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

La fatturazione elettronica (FE) è un sistema di redazione, trasmissione e conservazione delle fatture in formato digitale gestito dalla Società generale d'informatica (SOGEI) per conto dell' Agenzia delle Entrate (AdE).

La Fatturazione Elettronica è un sistema introdotto con gradualità sotto impulso dell'ordinamento comunitario, dapprima nei confronti della pubblica amministrazione, oggi ormai entrato a regime anche nei confronti dei privati, sia individui che soggetti commerciali, in piena attuazione della normativa istitutiva.

I costi di gestione dello SDI per la Pubblica Amministrazione (SDI-PA) non sono separati rispetto allo SDI ordinario. A fonti aperte mancano dati ed analisi circa i costi e le procedure amministrative adottate per l'implementazione del sistema di fatturazione elettronica nella pubblica amministrazione. In tema di costi di investimento della FE, è possibile dividere gli investimenti effettuati per la Pubblica Amministrazione (PA) rispetto a quelli sostenuti per la FE tra privati. Per i costi di conduzione ed esercizio del sistema, tale suddivisione diventa trascurabile dal momento dell'entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica tra privati, perché il volume della FE ordinaria tra privati è di gran lunga più rilevante (2 mld. di fatture/anno) rispetto a 30 mln. fatture/anno della FE della PA.

In tema di utilizzo dello strumento FE della PA appaiono ulteriori progressivi margini di implementazione della norma istitutiva della FE che ne disponeva l'utilizzo come strumento per il coordinamento della finanza pubblica e per il monitoraggio della spesa pubblica. Per quanto concerne l'utilizzo della FE tra privati a supporto delle politiche fiscali, a seguito del recente Provvedimento del Direttore dell' Agenzia delle entrate del 24 novembre 2022 emanato a seguito del parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 454 del 22 dicembre 2021, l'AdE può memorizzare i dati fiscali contenuti nelle fatture elettroniche, incluse le informazioni relative all'oggetto della fattura, con l'unica eccezione delle fatture emesse nei confronti dei consumatori finali e delle fatture emesse da cedenti/prestatori che operano nel settore legale, ciò in ragione della possibile delicatezza dei dati, anche potenzialmente relativi a condanne penali, riportati nella descrizione dell'operazione.

CAPITOLO I

PROFILI DI ANALISI RICOGNITIVA.

QUADRO COMUNITARIO, REGIME NAZIONALE E AMBITO APPLICATIVO. LO SDI: FUNZIONAMENTO, EVOLUZIONE. FINALITÀ

Sommario: 1. Premessa metodologica e obiettivi dell'indagine. - 1.1. Obiettivi. - 1.2. Metodologia. - 2. La fatturazione elettronica: finalità, gradualità regime e ambito applicativo. - 2.1. L'ambito applicativo: profili soggettivi e oggettivi. - 2.2. L'esonero dall'immissione della fattura elettronica: i regimi derogatori. - 2.3. Le macroaree di impatto della F.E. sulla *compliance fiscale*. - 3. La fattura elettronica e la pubblica amministrazione. - 3.1. Gli appalti pubblici. - 3.2. La spesa sanitaria. - 3.3. Il codice ufficio. 4. Funzionamento del sistema di fatturazione elettronica. - 4.1. Il Sistema di Interscambio (SDI). 5. Il quadro Comunitario. Le tre Direttive del Consiglio Europeo relative al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: 2001/115/CE, 2006/112/CE, 2010/45/UE. - 5.1. Le norme di recepimento delle direttive comunitarie in materia di fatturazione elettronica - 6. L'Agenzia delle Entrate. - 7. La fattura elettronica per operatori IVA che effettuano cessioni di carburanti e cessioni/prestazioni nell'ambito dei subappalti e subforniture alla Pubblica Amministrazione. - 8. La gestione dello SDI. - 8.1. Dati del 2018. - 8.2. Dati del primo trimestre 2019. - 8.3. L'ambito soggettivo delle operazioni. - 8.4. Dati del 2020. - 8.5. Dati del 2021. - 9. Le applicazioni della fatturazione elettronica. - 9.1. Gli operatori IVA: le comunicazioni di anomalia a seguito dell'analisi dei dati. - 9.2. Le operazioni transfrontaliere. - 10. Obiettivi ed indicatori relativi alla fattura elettronica. - 10.1. La Nota integrativa allo stato di previsione della spesa del Ministero economia e finanze del 2020. - 11. Le PMI aderenti al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA). - 12. L'analisi costi della FE. - 13. Le audizioni dei soggetti istituzionali coinvolti nella FE. - 1. Agenzia delle entrate. - 1.1. Il Sistema di interscambio (SDI): unitarietà del sistema - costi di implementazione e gestione - contenzioso - scarto- la PA come intermediaria dello SDI. - 1.2. La Fatturazione elettronica in ambito sanitario. - 1.3. L'analisi dei dati della FE e gli utilizzi della FE ai fini del coordinamento della finanza pubblica e monitoraggio della spesa pubblica. La connessione dello SDI con il sistema RGS. Il contributo della FE nell'analisi dei contributi per il COVID. Le prospettive del sistema: la codificazione a monte dei beni e servizi. L'ordinativo elettronico di spesa. La FE degli appalti pubblici. - 1.3.1. I costi standard dei beni e servizi della PA. La classificazione dell'oggetto della FE. La codificazione dell'oggetto delle FE dei carburanti. - 1.3.2. La FE come strumento a servizio delle politiche fiscali. - 2. ANCE. - 3. AGENAS. - 4. ANAC. - 5. Ragioneria Generale dello Stato. - 6. MEF - Dipartimento delle Finanze.

1. Premessa metodologica e obiettivi dell'indagine

1.1. Obiettivi

La presente indagine VI.6. "Fatturazione elettronica nei confronti della pubblica amministrazione anche alla luce della direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/55/Ue" si propone di verificare lo stato di adeguamento delle infrastrutture informatiche e delle procedure interne delle amministrazioni interessate, secondo le linee guida

individuata con il d.m. 3 aprile 2013, n. 55, nonché lo stato di recepimento della direttiva europea, anche alla luce delle novità introdotte dall'art. 1, d.lgs. 05 agosto 2015, n. 127 (modificato dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205) che impone l'obbligo di fatturazione elettronica a decorrere dal 1° gennaio 2019 per tutte le operazioni effettuate tra soggetti residenti e stabiliti in Italia.

L'art. 1, c. 209-214, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ha introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni, stabilendo che la trasmissione delle fatture elettroniche destinate all'amministrazione dello Stato debba avvenire attraverso il c.d. sistema di interscambio.

Con il d.m. n. 55/2013, contenente le regole in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica, è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di accettare fatture emesse o trasmesse dai fornitori in formato cartaceo o in formato elettronico non conformi allo standard XML (*eXtensible Markup Language*, lett. "linguaggio di marcatura estendibile") stabilito dal medesimo decreto e non veicolate attraverso SdI.

Nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 aprile 2014, n. 2014/55/Ue, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, è stato rilevato che "negli Stati membri esistono e sono attualmente in uso norme mondiali, nazionali, regionali e proprietarie differenti sulla fatturazione elettronica". La direttiva ha introdotto il modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura elettronica da inviare a una Pubblica Amministrazione di uno Stato membro.

1.2. Metodologia

Il presente referto è redatto sulla base della documentazione acquisita in fase preistruttoria a fonti aperte.

La fase istruttoria è consistita in una serie di audizioni con i soggetti istituzionali che a vario titolo gestiscono o sono coinvolti nell'utilizzo della stessa (Agenzia delle entrate - Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito anche MEF) - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) - Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) - Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)

I rilievi e le osservazioni formulati sono stati sottoposti all'attenzione dell'AdE al

termine della fase istruttoria.

Per vincolo metodologico, nel primo capitolo sono riportati sintetici profili di analisi ricognitiva tratti dall'analisi documentale senza alcun commento; mentre nel secondo capitolo sono riportati sintetici profili valutativi derivanti dall'analisi documentale.

2. La fatturazione elettronica: finalità, gradualità regime e ambito applicativo

La fatturazione elettronica è un sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione oltre a consentire l'interoperabilità dei sistemi gestionali informatici del fornitore e del cliente (elemento che consente di ridurre tempi, costi ed errori nella contabilizzazione delle operazioni commerciali).

La fatturazione elettronica è stata introdotta gradualmente nell'ordinamento nazionale sotto l'impulso delle direttive comunitarie in materia di imposta sul valore aggiunto.

Dopo un iniziale regime facoltativo, la fatturazione elettronica è divenuta gradualmente obbligatoria, dapprima con riferimento alle cessioni/prestazioni verso le amministrazioni pubbliche centrali, quindi per le operazioni verso le amministrazioni periferiche (*Business to Government - B2G*); da ultimo - a partire dal 1° gennaio 2019 - anche nei rapporti commerciali tra operatori privati (*Business to Business - B2B*) e nei confronti del consumatore finale (*Business to Consumer - B2C*).

2.1. L'ambito applicativo: profili soggettivi e oggettivi

L'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori risponde ad un'esigenza di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica e di controllo dei flussi finanziari anche ai fini fiscali.

Dal 1° gennaio 2019 anche nell'ambito dei rapporti commerciali fra privati *Business to Business (B2B)* vige l'obbligo di emettere soltanto fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, e per le relative variazioni.

Nei confronti dei consumatori finali le fatture elettroniche sono rese disponibili dai servizi telematici dell'Agenzia delle entrate e da chi emette la fattura: i consumatori possono rinunciare alla copia analogica della fattura.

In caso di violazione dell'obbligo di fatturazione elettronica la fattura si considera non emessa e sono previste sanzioni amministrative di cui all'articolo 6 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471.

Si prevede inoltre la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati relativi alle cessioni di beni e di prestazione di servizi effettuate e ricevute verso e da soggetti non stabiliti in Italia, salvo quelle per le quali è stata emessa una bolletta doganale e quelle per le quali siano state emesse o ricevute fatture elettroniche attraverso SdI.

Dal 1° gennaio 2019 tutte le fatture emesse, a seguito di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti in Italia, possono essere solo fatture elettroniche.

L'obbligo di fattura elettronica, introdotto dalla Legge di Bilancio 2018, vale sia nel caso in cui la cessione del bene o la prestazione di servizio è effettuata tra due operatori IVA (operazioni *B2B*, cioè *Business to Business*), sia nel caso in cui la cessione/prestazione è effettuata da un operatore IVA verso un consumatore finale (operazioni *B2C*, cioè *Business to Consumer*).

Le regole per predisporre, trasmettere, ricevere e conservare le fatture elettroniche sono definite nel provvedimento n. 89757 del 30 aprile 2018 e successive modificazioni pubblicato sul sito *internet* dell'Agenzia delle entrate.

2.2. L'esonero dall'immissione della fattura elettronica: i regimi derogatori

Con riferimento alle sole operazioni *B2B* e *B2C*, erano esonerati dall'emissione della fattura elettronica solo gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto "regime di vantaggio" (di cui all'art. 27, c. 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111) e quelli che rientrano nel cosiddetto "regime forfettario" (di cui all'art. 1, c. da 54 a 89, della l. 23 dicembre 2014, n. 190). A tali categorie di operatori si possono aggiungere i "piccoli produttori agricoli" (di cui all'art. 34, comma 6, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633), i

quali erano esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica.

L'obbligo di fatturazione elettronica è stato esteso anche ai soggetti forfettari e in regime di vantaggio – in via generalizzata – a partire dal 1° gennaio 2024; tali soggetti erano comunque già obbligati ad emettere la fattura elettronica via SdI per le cessioni/prestazioni effettuate nei confronti delle PA.

È invece previsto un esonero specifico – per vincoli di *privacy* – per l'emissione via SdI di fatture elettroniche da parte di operatori sanitari verso consumatori finali (B2C).

2.3. Le macro aree di impatto della F.E. sulla *compliance* fiscale

Nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento che introduce l'obbligo di fatturazione elettronica via SdI, sono state individuate due macroaree di impatto della misura sulla *compliance* fiscale:

- lo stimolo all'adempimento spontaneo dei contribuenti;
- l'incremento dell'efficacia delle azioni poste in essere dall'Amministrazione per prevenire eventuali errori dei contribuenti e contrastare i fenomeni di evasione.

Per quanto riguarda il primo punto, si considera l'effetto deterrente indotto dal fatto che il contribuente ha la reale contezza che l'Amministrazione finanziaria acquisisce in tempo reale la fattura che attesta la transazione eseguita.

Per avere una quantificazione di tale effetto sarà necessario condurre un'analisi fondata su dati micro, che si potrà effettuare solo a partire da novembre 2019¹.

3. La fattura elettronica e la pubblica amministrazione

La legge Finanziaria del 2008 (commi da 209 a 214 dell'articolo 1 della l. n. 244/2007,) ha introdotto l'obbligo di fatturare elettronicamente le operazioni effettuate verso le amministrazioni ed enti pubblici, utilizzando il Sistema di interscambio nonché l'elaborazione dei relativi dati ai fini del monitoraggio della finanza pubblica.

¹ L'effetto deterrente dell'obbligo di fatturazione elettronica è stato già oggetto di stima da parte del Governo e in particolare della Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2021.

Il Dm 55/2013 ha definito²:

- il formato per le fatture elettroniche verso la Pa;
- le regole di dialogo con il Sistema di interscambio;
- le linee guida per la Pa;
- le misure di supporto per gli utenti;
- la disciplina per l'utilizzo degli intermediari.

3.1. Gli appalti pubblici

La Direttiva Ue 2014/55/Ue ha stabilito che, in ambito di appalti pubblici, i fornitori possono emettere fatture elettroniche purché conformi a un modello che rispetta la *Core Invoice Usage Specification* (di seguito anche CIUS) per il contesto nazionale italiano e che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori degli Stati membri non possono rifiutarle solo perché in formato elettronico.

Con il provvedimento 18 aprile 2019, n. 99370 sono state definite le modalità applicative e le regole tecniche - CIUS da utilizzare in ambito nazionale per la fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Le fatture elettroniche che non rispettano le specifiche tecniche definite nella CIUS e non redatte secondo la norma EN16931:2017 sono scartate e considerate non emesse.

3.2. La spesa sanitaria

Per quanto riguarda infine le attività per il “Monitoraggio della spesa sanitaria”, svolte dall’Agenzia in applicazione delle disposizioni contenute nel d.l. 30 settembre 2003, n. 269 e sulla base di quanto previsto dall’art. 11, comma 15, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78³, nel 2018 sono state prodotte complessivamente oltre 9 milioni di tessere

² Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 22 ottobre 2020, n. 132 definisce le motivazioni consentite per l'eventuale rifiuto delle fatture elettroniche da parte delle amministrazioni pubbliche, ricevute tramite il Sistema di Interscambio (SdI), con lo scopo di limitare notevolmente il numero di fatture rifiutate.

³ Il “monitoraggio della spesa sanitaria” non rientra nei compiti istituzionali dell’Agenzia delle Entrate. La gestione della Tessera Sanitaria è di competenza della RGS: su tale attività, l’Agenzia delle Entrate supporta RGS in quanto la TS ha anche sostituito (per i cittadini registrati al Servizio Sanitario Nazionale) il tesserino plastificato del Codice Fiscale.

sanitarie di cui oltre 8 milioni nel formato Tessera Sanitaria-Carta Nazionale dei Servizi (TS-CNS).

3.3. Il codice ufficio

Le PA non possono procedere ad alcun pagamento, neppure parziale, fino alla ricezione – via SdI – della fattura in forma elettronica.

La Pubblica Amministrazione che è soggetta all'obbligo di fatturazione elettronica deve comunicare al proprio fornitore il proprio codice ufficio, un codice univoco composto da lettere e numeri per il corretto recapito, da parte dello SdI, dei file delle fatture elettroniche.

Questo codice deve essere riportato nella fattura elettronica insieme a partita IVA, indirizzo, data del documento e tutti gli altri dati rilevanti ai fini fiscali.

Una volta compilata, la fattura deve essere firmata digitalmente dal soggetto emittente. Questo garantisce la PA sull'autenticità dell'origine e l'integrità della fattura elettronica.

4. Funzionamento del sistema di fatturazione elettronica

Lo SdI effettua una verifica formale automatizzata dei requisiti della fattura elettronica, sia fiscali che tecnici, tra i quali il c.d. "codice destinatario" ovvero l'indirizzo di Posta elettronica certificata (PEC) di recapito della fattura. In particolare lo SdI controlla che la partita Iva del fornitore (c.d. cedente/prestatore) e la partita Iva ovvero il Codice Fiscale del cliente (c.d. cessionario/committente) siano esistenti e siano stati compilati i campi del file XML riguardanti i dati obbligatori ai fini fiscali della fattura (art. 21 ovvero 21-bis del d.p.r. n. 633/1972).

Lo SdI consegna il file della fattura all'indirizzo del destinatario riportato in fattura; nel caso in cui il soggetto destinatario è una PA, lo SdI veicola al soggetto che ha emesso la fattura una ricevuta contenente l'accettazione o il rifiuto del file da parte della PA destinataria.

4.1. Il Sistema di Interscambio (SdI)

Il Sistema di Interscambio ha il ruolo di snodo tra gli attori interessati e ha il compito di verificare che il formato del documento ricevuto sia corretto e che siano stati inseriti almeno tutti i dati obbligatori per legge (ex art. 21 del d.p.r n. 633/1972).

Dopo tali controlli, grazie all'indicazione del codice univoco (IPA) riportato proprio sulla fattura elettronica, il Sistema di Interscambio provvede a recapitarla alla Pubblica Amministrazione destinataria che, solo dopo le necessarie verifiche, può decidere di accettare e quindi procedere al pagamento del proprio fornitore ovvero può scartare la fattura: in quest'ultimo caso, il fornitore riceve – sempre da SdI – una ricevuta che attesta lo scarto e il motivo dello stesso. Il Sistema di interscambio è affidato all'Agenzia delle Entrate e la gestione tecnica dello SdI è affidata alla SOGEL.

5. Il quadro Comunitario. Le tre Direttive del Consiglio Europeo relative al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: 2001/115/CE, 2006/112/CE, 2010/45/UE

La direttiva 2001/115/CE aggiorna ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA. in ambito comunitario risalenti al 1977⁴ inadeguate all'evoluzione delle nuove tecnologie e dei nuovi metodi di fatturazione.

La relazione della Commissione sulla seconda fase dell'iniziativa SLIM (Semplificazione legislativa per il mercato interno) raccomandava di esaminare le indicazioni necessarie in materia di imposta sul valore aggiunto nella compilazione di una fattura e i requisiti legali e tecnici in materia di fatturazione elettronica.

Le conclusioni del Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) del giugno 1998 avevano sottolineato che lo sviluppo del commercio elettronico richiede un quadro normativo che regoli l'uso della fatturazione elettronica salvaguardando le possibilità di controllo dell'amministrazione tributaria.

Nella Direttiva la Commissione ritiene necessario, per garantire il buon funzionamento del mercato interno, stabilire a livello comunitario, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, un elenco armonizzato delle indicazioni che devono figurare sulle fatture nonché alcune modalità comuni per il ricorso alla fatturazione elettronica e per

⁴ Articolo 22, paragrafo 3, nella versione aggiornata all'articolo 28 nonies, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977

l'archiviazione elettronica delle fatture, così come per l'autofatturazione e il subappalto delle operazioni di fatturazione.

L'archiviazione delle fatture dovrebbe rispettare le condizioni relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati⁵.

Nel 2006 la Direttiva 2006/112/CE in tema di imposta sul valore aggiunto nel mercato interno comunitario disciplina, tra l'altro, la possibilità di emettere fatture in formato elettronico con il consenso del destinatario.

La fatturazione elettronica è uno strumento che consente alle amministrazioni fiscali di effettuare i controlli.

Per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno viene stabilito di stilare un elenco armonizzato delle indicazioni che devono figurare sulle fatture e di individuare modalità comuni per il ricorso alla fatturazione elettronica e per l'archiviazione elettronica delle fatture, così come per l'autofatturazione e il subappalto delle operazioni di fatturazione.

Nel 2010 la Direttiva 2010/45/UE in materia di IVA detta una serie di indicazioni e misure di semplificazione circa le modalità di emissione, gestione e conservazione della fattura elettronica.

5.1. Le norme di recepimento delle direttive comunitarie in materia di fatturazione elettronica.

Nel 2004 l'Italia con decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 dava attuazione alla direttiva 2001/115/CE.

Nel 2007 la legge finanziaria del 2008 istituisce l'obbligo di fatturazione elettronica verso la Pubblica Amministrazione. Le fatture in forma cartacea non possono essere accettate da parte della Pubblica Amministrazione, né è possibile procedere al relativo pagamento. La trasmissione delle fatture avviene attraverso il Sistema di Interscambio.

Nel 2008 con delega legislativa è data attuazione alla direttiva UE del 2006 in

⁵ Il Garante della Protezione dei dati personali ha fornito parere n. 454 del 22.12.2021 con il quale ha autorizzato l'Agenzia delle entrate a memorizzare - ai fini delle attività istruttorie puntuali - tutti i file delle FE, nel rispetto di specifiche misure di sicurezza.

materia di IVA nel mercato comunitario.

Nel 2008 il regolamento in attuazione della legge finanziaria individua nell' Agenzia delle Entrate il gestore del Sistema di interscambio (SdI), ne definisce i compiti, le responsabilità e individua nella SOGEI S.p.A. la struttura dedicata ai servizi strumentali e alla conduzione tecnica del SdI.

Nel dicembre del 2012 la legge di Stabilità recependo la direttiva UE del 2010 modifica il d.p.r. 633/72 in tema di definizione della fattura elettronica, caratteristiche e requisiti tecnici della stessa, esempi di modalità tecniche per garantire autenticità dell'origine e integrità del contenuto della fattura elettronica e modalità di conservazione

Nel 2013 un secondo decreto attuativo definisce il processo di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica verso PA attraverso il Sistema di Interscambio cui seguiva una circolare attuativa.

Nel 2014 viene anticipato al 31 marzo 2015 il termine di decorrenza degli obblighi di fatturazione elettronica per le amministrazioni centrali e per le amministrazioni locali e con circolare del Ministero dell'Economia e Finanze n. 1 del 31 marzo 2014 chiarite alcune delle disposizioni contenute nel regolamento attuativo della legge istitutiva.

Nel 2014 il decreto MEF, del 17 giugno 2014, in tema di obblighi fiscali relativi ai documenti informatici, in attuazione del codice dell'amministrazione digitale, disciplina le modalità tecniche di conservazione della fattura e l'assoluzione dell'imposta di bollo.

Nel 2015 (Circolare interpretativa del Ministero dell'Economia e Finanze numero 1/DF del 9 marzo 2015) sono individuate le Pubbliche Amministrazioni obbligate alla fatturazione elettronica incluse nell'elenco ISTAT⁶.

⁶ Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 132/2020 definisce le motivazioni consentite per l'eventuale rifiuto delle fatture elettroniche da parte delle amministrazioni pubbliche, ricevute tramite il Sistema di Interscambio (SdI), con lo scopo di limitare notevolmente il numero di fatture rifiutate.

6. L'Agenzia delle Entrate

L'obbligo di fatturazione elettronica, esteso anche alle operazioni B2B e B2C, è uno strumento di analisi e di confronto pre-dichiarativo con gli operatori IVA, per stimolare l'adempimento spontaneo, nonché per efficientare i processi di analisi del rischio volti a intercettare tempestivamente fenomeni di frode ed evasione IVA.

L'Agenzia delle Entrate quale Gestore del Sistema d'Interscambio gestisce la fatturazione elettronica nei confronti delle Amministrazioni dello Stato *Business to Government (B2G)*, con compiti di:

- coordinamento con il sistema informativo della fiscalità,
- controllo della gestione tecnica del Sistema di Interscambio,
- gestione dei dati e delle informazioni che transitano attraverso il Sistema di Interscambio ed elaborazione di flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica;
- vigilanza in ordine al trattamento dei dati e delle informazioni che transitano attraverso il Sistema di Interscambio.

L'Agenzia relaziona periodicamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze sull'andamento e l'evoluzione del sistema.

L'Agenzia ha implementato il processo di fatturazione elettronica tra operatori privati (*B2B* e *B2C*), adeguando l'infrastruttura tecnologica (in particolare il Sistema di Interscambio) e ha realizzato una serie di servizi per consentire agli operatori IVA di generare, trasmettere e conservare le fatture elettroniche attive e passive.

7. La fattura elettronica per operatori IVA che effettuano cessioni di carburanti e cessioni/prestazioni nell'ambito dei subappalti e subforniture alla Pubblica Amministrazione

L'Agenzia, in ottemperanza della disposizione dell'art. 1 del decreto legislativo n. 127/2015, come modificato dalla legge di bilancio 2018, ha emanato il provvedimento del Direttore del 30 aprile 2018 - volto a regolamentare il processo di fatturazione elettronica tra privati - e reso operativi i servizi in esso declinati a partire dal 1° luglio 2018 per consentire di adempiere all'obbligo di fatturazione elettronica già a partire da tale data agli operatori IVA che effettuano cessioni di carburanti e cessioni/prestazioni

nell'ambito dei subappalti e subforniture alla Pubblica Amministrazione.

8. La gestione dello SDI

Nei primi tre mesi di avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica generalizzato, si è proseguito con una serie di attività di carattere formativo e informativo nei confronti delle associazioni di categoria, e ci sono state numerose occasioni di confronto e approfondimento, su tematiche tecniche e operative, anche nell'ambito del Forum italiano sulla Fatturazione elettronica.

Al fine di dare agli utenti il maggior supporto possibile, è stata creata un'apposita area tematica sul sito dell'Agenzia delle Entrate, all'interno della quale è pubblicato il materiale normativo e tecnico (in italiano ed inglese), la guida, numerose FAQ (*Frequently asked questions*) in costante aggiornamento e dei video tutorial.

È stata istituita all'interno dell'Agenzia delle Entrate una rete dei referenti sulla Fatturazione elettronica e Corrispettivi telematici allo scopo di condividere e dare soluzione alle problematiche pervenute da diverse fonti (uffici territoriali, Centri assistenza multicanale (CAM), *mail*, segnalazioni e suggerimenti provenienti da *social* e *app* FatturAe, etc.

8.1. Dati del 2018

Al 31 dicembre 2018, il Sistema di Interscambio ha veicolato poco meno di 29 milioni di fatture elettroniche verso la PA (con circa 23 mila amministrazioni coinvolte e oltre 800 mila fornitori) e circa 12 milioni di fatture elettroniche tra operatori privati; inoltre, sono state registrate a sistema circa 2,1 milioni di deleghe per l'accesso ai servizi online del portale Fatture e Corrispettivi da parte degli intermediari (art. 3, comma 3, del d.p.r. 22 luglio 1998, n. 322).

Al 31 dicembre 2018, l'Agenzia delle Entrate ha acquisito circa 29,6 milioni di comunicazioni dei dati dei corrispettivi da circa 25 mila operatori IVA.

8.2. Dati del primo trimestre 2019

Nel primo trimestre del 2019, sono stati inviati, da circa 2,85 milioni di fornitori, al Sistema di Interscambio oltre 445 milioni di file fattura; la percentuale di scarto dei file è passata dal 6,5 per cento dei primi giorni del 2019 all'attuale 3,8 per cento a fine trimestre per un totale di file fattura correttamente elaborati di oltre 428 milioni. Il totale imponibile, desunto dai dati fiscali memorizzati nel primo trimestre, supera i 689 miliardi di euro e la relativa imposta è pari a 82,6 miliardi di euro. Sono state registrate a sistema oltre 4 milioni di deleghe per l'accesso ai servizi *on-line* del portale Fatture e Corrispettivi da parte degli intermediari (art. 3, comma 3, del d.p.r. n. 322/1998).

8.3. L'ambito soggettivo delle operazioni

Sono stati registrati, tramite il portale Fatture e Corrispettivi, quasi 4 milioni di indirizzi telematici e sono pervenute a sistema 1,9 milioni di richieste di generazione di *Quick response code* (QR-code).

Secondo i dati riportati dall'Agenzia delle entrate e presentati in occasione del Forum italiano sulla fatturazione elettronica del 20 gennaio 2020, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019 (data di entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica) sono state emesse 2.054.000.000 di fatture elettroniche delle quali:

- il 55 per cento per operazioni tra soggetti passivi (cosiddette *B2B - Business to Business*);
- il 44 per cento verso consumatori finali (*B2C - Business to Consumer*);
- il restante 1 per cento verso la pubblica amministrazione (*B2G - Business to Government*).

Il 45 per cento delle fatture elettroniche ha interessato i settori della "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata", "Servizi di informazione e comunicazione" e "Attività manifatturiere"; guardando invece i cedenti, il 47,8 per cento delle fatture elettroniche sono state emesse dai soggetti passivi con macroattività: "Agricoltura, silvicoltura e pesca", "Attività professionali, scientifiche e tecniche", "Costruzioni" e "Attività manifatturiere".

Dati relativi al primo anno di avvio del processo (2019):

- 2.054 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 per cento;
- oltre 1,9 milioni di richieste di generazione di *QR-code*;
- 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 nel 2020: infatti nei primi 5 mesi del 2020 (fino al 31 maggio 2020) 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 per cento). Si registrano inoltre 400 mila richieste di generazione di *QR-code*, 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".

8.4. Dati del 2020

Nel 2020 lo SdI ha veicolato 2.002 milioni di fatture elettroniche da circa 4 milioni di operatori con una percentuale di scarto delle fatture di appena l'1,6 per cento ed una media di circa 300mila *login* giornalieri al portale "Fatture e Corrispettivi".

8.5. Dati del 2021

Nel 2021 lo SdI ha veicolato 2.124 milioni di fatture elettroniche veicolate da circa 4,18 milioni di operatori con una percentuale di scarto delle fatture di appena l'1,4 per cento ed una media di circa 293 mila *login* giornalieri al portale "Fatture e Corrispettivi".

9. Le applicazioni della fatturazione elettronica

9.1. Gli operatori IVA: le comunicazioni di anomalia a seguito dell'analisi dei dati

Sul fronte degli operatori IVA, il Sistema di Interscambio e dei servizi digitali agli utenti (in particolare il portale Fatture e Corrispettivi) viene integrato dall'obbligo generalizzato di memorizzazione e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri disposto dal decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119. Al riguardo, l'attività dell'Agenzia delle Entrate è volta a strutturare ed evolvere servizi *on-line* per facilitare l'adempimento degli obblighi di fatturazione elettronica, di comunicazione dei dati delle fatture e di trasmissione telematica dei corrispettivi previsti dal d.lgs. n. 127 del 5 agosto 2015, nonché l'adempimento dell'obbligo di comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA previsto dal d.l. n. 78 del 31 maggio 2010.

Attraverso i già menzionati servizi, inoltre, viene consentito agli operatori IVA – anche attraverso i loro intermediari – di consultare e monitorare i dati fiscalmente rilevanti ai fini IVA acquisiti dall'Agenzia, nonché consultare le comunicazioni di anomalia trasmesse da quest'ultima e, in tal modo, avviare un processo di confronto pre-dichiarativo tra operatori e Amministrazione finanziaria volto a ridurre gli errori, semplificare i processi contabili e ad aumentare la *tax compliance*.

9.2. Le operazioni transfrontaliere

Nel corso del 2019 sono proseguite le attività dell'Agenzia delle Entrate, nell'ambito di un programma di assistenza *on-line* basato sui dati delle operazioni acquisiti con le fatture elettroniche e con le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere nonché sui dati dei corrispettivi acquisiti telematicamente, per mettere a disposizione di tutti i soggetti passivi IVA residenti e stabiliti in Italia, in apposita area riservata del sito internet dell'Agenzia stessa, le bozze dei registri di cui agli articoli 23 e 25 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 26 ottobre 1972, della liquidazione periodica e della dichiarazione annuale dell'IVA.

10. Obiettivi ed indicatori relativi alla fattura elettronica

10.1. La Nota integrativa allo stato di previsione della spesa del Ministero economia e finanze del 2020

Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze del 2020 non prevede alcun indicatore specifico di bilancio relativamente alla fatturazione elettronica.

La fattura elettronica è citata come strumento attuativo dell'obiettivo n. 109 "Assicurare l'efficacia del coordinamento delle strutture della fiscalità per garantire l'integrazione e la qualità del Sistema informativo della fiscalità" nel quadro dell'attuazione del Sistema informativo della fiscalità (programma 29.1) con indicatore di realizzazione fisica "bollettino mensile entrate erariali".

11. Le PMI aderenti al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - nell'ambito delle "Misure di supporto per le Piccole e Medie Imprese" (PMI) - mette gratuitamente a disposizione delle PMI abilitate al MePA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione) sul portale Acquisti in rete i servizi necessari alla generazione, gestione ed invio delle fatture elettroniche ed alla loro conservazione a norma.

Il servizio è disponibile per le PMI abilitate al Mercato elettronico con almeno un catalogo attivo al momento dell'adesione, per le iniziative che lo prevedono. Per rientrare tra le PMI, l'impresa deve possedere i requisiti soggettivi previsti dalla "Raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003", ossia:

- numero di dipendenti NON superiore a 250
- fatturato dell'ultimo bilancio chiuso NON superiore a 50 milioni di euro oppure
- totale di bilancio (attivo patrimoniale) NON superiore a 43 milioni di euro

12. L'analisi costi della FE

A seguito di specifica richiesta istruttoria, l'AdE ha fornito l'analisi costi circa

l'implementazione e la gestione del sistema di fatturazione elettronica dalla sua istituzione fino al 2021.

Tale analisi dei costi è stata effettuata sui numeri delle fatture elettroniche.

Si evidenziano preliminarmente le *milestone* temporali che hanno caratterizzato la graduale introduzione della fatturazione elettronica in Italia:

- 2014: avvio della fatturazione elettronica obbligatoria per le Pubbliche Amministrazioni centrali;
- 2015: avvio della fatturazione elettronica obbligatoria per le Pubbliche Amministrazioni locali;
- 2017: disponibilità del Sistema di Interscambio anche, in via facoltativa, per le fatture tra privati;
- 2018: obbligo di fatturazione elettronica dal 1° luglio 2018 per le “fatture carburanti”;
- 2019: obbligo di fatturazione elettronica tra privati dal 1° gennaio 2019.

Rispetto alle *milestone* indicate, sono stati analizzati i costi di investimento e conduzione per i periodi 2013-2018 e 2019-2021, di seguito riportati.

Tabella n. 1 – Costi investimento e conduzione 2013 - 2018 e 2019 - 2021

Costi investimento e conduzione 2013 – 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Costi di conduzione	362.094,48	1.225.283,25	1.545.109,42	2.952.635,04	6.368.325,96	8.311.203,29
Costi di investimento	368.474,40	179.984,40	593.961,66	1.726.189,78	1.537.486,30	2.533.424,96
Totale costi	730.568,88	1.405.267,65	2.139.071,08	4.678.824,82	7.905.812,26	10.844.628,25
Totale costi con IVA	891.294,03	1.714.426,53	2.609.666,72	5.708.166,28	9.645.090,96	13.230.446,47

Costi investimento e conduzione 2019 – 2021

	2019	2020	2021	Totale 2019-2021
Costi di conduzione	16.969.181,51	20.401.282,45	27.089.765,96	64.460.229,92
Costi di investimento	1.587.476,35	1.290.298,87	1.433.240,40	4.311.015,62
Totale costi FE	18.556.657,86	21.691.581,32	28.523.006,36	68.771.245,54
Totale costi FE con IVA	22.639.122,59	26.463.729,21	34.798.067,76	83.900.919,56

Fonte: Fonte: Elaborazione Cdc su dati AdE

Da una disamina dei dati riportati emerge che:

- dal 2013 al 2016 i costi di conduzione sono imputabili alla sola fatturazione verso la Pubblica Amministrazione, dapprima solo per le PP.AA. centrali, poi anche per le PP.AA. locali;
- l'incremento dei costi di investimento tra il 2015 e il 2016 è imputabile agli interventi funzionali per supportare la fatturazione elettronica tra privati;
- dal 2019 i costi di investimento sono riconducibili in gran parte alla fatturazione elettronica tra privati e allo sviluppo di funzionalità e servizi per i contribuenti e gli intermediari.

Nel precisare che il sistema informatico che gestisce i file fattura elettronica è unico per le diverse tipologie di fatturazione (Sistema di Interscambio - SdI), è possibile ipotizzare una ripartizione dei costi di conduzione e di investimento tra la fatturazione elettronica PA e la fatturazione elettronica tra privati nel periodo 2019-2021, sulla base dell'analisi del numero di fatture elettroniche gestite dal Sistema di Interscambio e distinte per tipologia di cessionario, sui quali ripartire proporzionalmente i costi.

Tale ripartizione è riportata nella seguente tabella:

Tabella n. 2 - Ripartizione costi

	Totale File Fattura ricevuti 2019-2021	% Tipo Fatture	Costi imputabili 2019 - 2021		
			Conduzione	Investimento	Totale Costi 2019-2021
B2G	95.076.749	1,5%	989.482,38	66.175,28	1.055.657,66
B2B/B2C/Assente	6.098.736.553	98,46%	63.470.747,54	4.244.840,34	67.715.587,88
Totali	6.193.813.302	100,00%	64.460.229,92	4.311.015,62	68.771.245,54

Fonte: Elaborazione Cdc su dati AdE

13. Le principali acquisizioni informative istruttorie derivanti dalle audizioni dei soggetti istituzionali coinvolti nella FE

Di seguito si riporta una sintesi delle principali acquisizioni informative istruttorie derivanti dalle audizioni dei soggetti istituzionali coinvolti nella gestione e utilizzo della FE.

1. Agenzia delle Entrate

1.1. Il Sistema di interscambio (SDI): unitarietà del sistema - costi di implementazione e gestione - contenzioso - scarto- la PA come intermediaria dello SDI

L'Agenzia delle Entrate, come gestore del Sistema di Interscambio, dispone di dati numerici (numero delle fatture e importi) delle fatture elettroniche che transitano sul sistema di interscambio. Lo SDI non elabora dati finanziari sull'utilizzo della fattura elettronica, né contiene elementi sui costi del sistema di FE.

La SOGEI gestisce lo SDI per conto dell'Agenzia delle Entrate e i costi di gestione dello SDI per la Pubblica Amministrazione non sono separati rispetto allo SDI ordinario.

I costi di investimento, i progetti e i meccanismi di interazione elaborati dallo SDI per tutte le Pubbliche Amministrazioni sia centrali che periferiche, sono i medesimi. Sul profilo della funzionalità del sistema di Interscambio questa ripartizione non è applicabile.

I costi di conduzione della fatturazione PA fino al 2018, riguardavano sostanzialmente quelli esclusivi della Pubblica Amministrazione, mancando ancora l'obbligo di fatturazione tra privati e possono essere ricavati; i costi sono trascurabili, invece, dal 2019 perché riferiti anche al privato. Per gli anni precedenti al 2019 relativamente al periodo 2014-2018, il sistema potrebbe effettuare delle estrazioni sul numero dei dati fatturati ai fini dell'elaborazione di una proporzione o di una stima. In tema di costi di investimento della FE, è possibile dividere gli investimenti effettuati per la Pubblica Amministrazione rispetto a quelli tra privati.

Per i costi di conduzione ed esercizio del sistema, tale suddivisione diventa trascurabile dal momento dell'entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica tra privati, perché il volume della FE ordinaria tra privati è di gran lunga più più rilevante (2 mld. di fatture/anno rispetto a 30 mln. fatture/anno della FE della PA).

In tema di contenzioso, non risultano contenziosi con l'AdE in materia di gestione delle fatture elettroniche; una parte di contenzioso riguarda i rapporti commerciali tra le parti che utilizzano la FE.

Nel passato una criticità era dovuta alla circostanza che la PA potesse sostanzialmente rifiutare la fattura senza indicarne i motivi, causando ritardi nei pagamenti; l'emanazione di un decreto ha posto rimedio obbligando le pubbliche amministrazioni di indicare, nei casi di rifiuto, la specifica causale/motivazione del rifiuto. La FE-PA indica la data della fattura e dell'operazione, ma non i ritardi dei pagamenti della PA.

La pubblica amministrazione può essere anche intermediaria della fatturazione elettronica per altre pubbliche amministrazioni; ciò può ravvisarsi nel rapporto delle Regioni per conto dei Comuni. Alcune regioni, quali l'Emilia-Romagna e, in parte, la Toscana, agiscono da *provider* per le Pubbliche Amministrazioni minori, gli enti locali. Di tale fenomeno, cioè Regioni quali intermediari, l'Agenzia, come gestore del Sistema di Interscambio, non ha una cognizione diretta, ma è a conoscenza dei nodi tecnici attraverso i quali arrivano e vengono poi consegnate le fatture.

L'Agenzia-SDI non ha cognizione dei costi che, ad esempio, la regione Emilia-Romagna fa eventualmente sostenere ai comuni, probabilmente nell'ottica di una razionalizzazione dei processi.

1.2. La Fatturazione elettronica in ambito sanitario

In tema di utilizzo della FE in ambito sanitario, in relazione alle attuali disposizioni normative, gli operatori sanitari non trasmettono le fatture elettroniche via Sistema di Interscambio relative a prestazioni sanitarie nei confronti dei privati per le note problematiche di tutela della *privacy* sollevate dal Garante.

In ambito sanitario possono essere trasmesse via SDI le fatture relative ad operazioni commerciali tra privati (B2B, *Business to Business*).

Gran parte delle informazioni non presenti sullo SDI sono, comunque, trasmesse al Sistema Tessera Sanitaria e quindi possono essere desunte da suddetto Sistema.

Il Sistema tessera sanitaria (STS) affianca la fatturazione elettronica per quelle spese per le quali, l'AdE non avendo trovato una soluzione tecnica con il garante della *privacy*, non può gestirle attraverso lo SDI.

L'Agenzia non dispone delle fatture emesse da operatori sanitari verso consumatori finali in quanto non passano dal Sistema di Interscambio.

Quello che viene trasmesso al Sistema Tessera Sanitaria in realtà è un flusso di trasmissione dati e non una fattura elettronica in senso stretto.

1.3. L'analisi dei dati della FE e gli utilizzi della FE ai fini del coordinamento della finanza pubblica e monitoraggio della spesa pubblica. La connessione dello SDI con il sistema RGS. Il contributo della FE nell'analisi dei contributi per il COVID. Le prospettive del sistema: la codificazione a monte dei beni e servizi. L'ordinativo elettronico di spesa.

L'Agenzia delle Entrate gestisce lo SdI (Sistema di Interscambio), attraverso il quale avviene la trasmissione delle fatture, così come previsto dalla legge n. 244/2007, istitutiva dell'obbligo di fatturazione elettronica verso la Pubblica Amministrazione.

La norma è stata attuata operativamente alla fine del 2013 e dal 2014 arrivano tutte le fatture elettroniche PA verso le Pubbliche Amministrazioni italiane, comprese le PP.AA. in sanità.

Tra gli obblighi previsti dalla norma è stato indicato anche quello relativo al monitoraggio della spesa pubblica.

Dal punto di vista strettamente tecnico e procedurale, l'Agenzia delle Entrate

acquisisce e verifica (verifiche tecniche) attraverso il Sistema di interscambio la correttezza formale delle fatture elettroniche, smistandole alla Ragioneria Generale dello Stato.

Il contenuto delle fatture è un dato strutturato.

La Ragioneria predispone report annuali pubblicati sul sito RGS, inerenti al monitoraggio della spesa pubblica, anche in sanità, ad esempio il rapporto n. 7/2020 sul monitoraggio della spesa sanitaria.

L’Agenzia delle Entrate, sia per compiti istituzionali che per i vincoli di *privacy*, non può entrare nel dettaglio dei dati delle fatture e non svolge analisi correlate alla spesa pubblica.

I dati vengono costantemente trasmessi alla RGS.

La fatturazione elettronica è un flusso strutturato di dati e, al suo interno, i campi previsti risultano essere ben definiti e ben codificati, fatta eccezione di alcuni, segnatamente il campo della descrizione del bene o del servizio da acquistare, nel quale, ad oggi, non sussiste un vincolo né controlli stringenti.

La codificazione a monte dei beni o servizi attraverso l’ordine elettronico, in particolare sul fronte della spesa pubblica, è rilevante, in quanto fornirebbe agli organismi competenti a svolgere il monitoraggio, una descrizione dettagliata e codificata del bene o del servizio e aiuterebbe a effettuare analisi più puntuali.

Il flusso informativo diventerebbe un flusso informativo che parte dall’ordine e termina con il pagamento.

La Piattaforma crediti commerciali (PCC) costituisce punto di arrivo del processo di elaborazione delle fatture elettroniche, in particolare, da parte della RGS (chiusura con il pagamento).

Ad oggi la codifica dei beni costituisce uno dei punti critici del monitoraggio della spesa pubblica.

A livello tecnico-operativo esistono strumenti di *data mining* informatico i quali, attraverso un campo descrittivo o ricerca di parole (tipo Google), riuscirebbero a scovare, all’interno del flusso strutturato di fatture, alcune informazioni utili per effettuare analisi dettagliate e precise.

Per un vincolo di tutela della *privacy*, sul fronte dell’utilizzo dei dati delle fatture

elettroniche, segnatamente tra operatori commerciali (B2B) e tra operatori commerciali e consumatori (B2C), il Garante della *privacy* impediva di utilizzare appieno le informazioni, in particolare, quelle afferenti alla descrizione.

Il suddetto vincolo non sussiste sul lato delle fatture PA e non sussiste sull'utilizzo dei dati da parte del MEF e di RGS.

L'Agenzia delle Entrate fornisce a RGS tutte le informazioni contenute nel *file* della fattura elettronica, segnatamente, tutti i dati di dettaglio, anche quelli più sensibili quali: descrizione, natura, quantità e qualità, ad eccezione degli allegati riguardanti aspetti più propriamente commerciali (il contratto). MEF e RGS possono utilizzare i dati messi a disposizione dall'Agenzia.

Le novità del decreto legge ultimo dell'8 ottobre (delega fiscale) possono aiutare per un utilizzo significativo dei dati della FE relativamente alle attività di indagine e di servizio. Gli anni di avvio della FE, sono stati utili per rodare il sistema.

In relazione all'attività eseguita dall'Agenzia per la gestione di tutti i contributi statali a fondo perduto previsti dalla normativa finanziaria statale per fronteggiare l'emergenza Covid-19, la fatturazione elettronica ha assunto rilievo nel periodo del Covid per la definizione delle politiche in materia di stanziamenti, soprattutto del *quantum* (fare simulazioni), sulla parte dei contributi a fondo perduto sia nella fase preventiva ai fini della definizione del *quantum*, sia per la parte dei riscontri successivi non solo, relativamente ai contributi a fondo perduto erogati dall'Agenzia, ma anche degli incentivi concessi da altre amministrazioni.

Le informazioni sulla fatturazione elettronica vengono trasmesse dal Sistema di Interscambio al Dipartimento Finanze del MEF, all'ISTAT e alla Banca d'Italia in modo aggregato (anche per rispettare misure di sicurezza ai fini *privacy*).

Nell'ambito delle fatture PA ovvero delle fatture emesse nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni esiste un sistema integrato con i sistemi di pagamento delle FE gestiti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Ogni fattura elettronica che passa dal Sistema di Interscambio è identificata univocamente, segnatamente, un flusso parallelo gestito a livello informatico dalla RGS collega quell'identificativo con il successivo pagamento.

Gli elementi informativi sulla gestione dei pagamenti della FE-PA potrebbero essere

recuperati presso la Ragioneria Generale dello Stato.

In relazione alla fatturazione elettronica PA negli appalti e sub-appalti di lavori pubblici, l'AdE rende disponibili alla Guardia di Finanza i dati della fatturazione elettronica non solo per la specifica finalità di monitoraggio degli appalti e sub-appalti ma, in generale, come strumento di lotta all'evasione.

La GdF fino al 2022 accedeva come AdE-SDI ai cosiddetti dati fattura, in set informativo ridotto rispetto all'intero contenuto della fattura, per i vincoli di *privacy*; né l'Agenzia né la GdF potevano accedere, al dettaglio della natura, quantità e qualità delle fatture in generale, non essendo loro consentito.

Sul lato fatture elettroniche della PA amministrazione statale, RGS-MEF possono disporre, invece, negli archivi del contenuto completo dei dati delle fatture ai fini del monitoraggio della spesa pubblica.

La legge n. 244/2007, introduttiva dell'obbligo di fatturazione elettronica verso PA, prevede tra le finalità anche il monitoraggio della spesa pubblica che non è in capo all'AdE, il quale agisce da mero gestore del Sistema di Interscambio.

La Ragioneria generale dello Stato non ha richiesto all'Agenzia di effettuare rielaborazioni dei dati delle FE per le finalità di monitoraggio della spesa pubblica.

La spesa pubblica sanitaria (edilizia, medicali e dispositivi, compresi quelli acquistati dal Commissario straordinario della Protezione Civile soprattutto nel periodo Covid-19) rientra nella fatturazione elettronica della PA (qualificata come *Business to Government, B2G*).

La FE di B2G presenta meno problemi di *privacy*, trattandosi di fatture emesse da fornitori nei confronti dello Stato; si tratta di fatture che transitano attraverso lo SDI, sono acquisite dall'AdE e per le quali possono essere effettuate rielaborazioni ai fini delle attività istituzionali del MEF.

La Ragioneria Generale dello Stato dispone di un *set* informativo completo delle FE B2G per cui può effettuare tutte le rielaborazioni contabili ritenute necessarie.

1.3.1. I costi standard dei beni e servizi della PA. La classificazione dell'oggetto della FE. La codificazione dell'oggetto delle FE dei carburanti.

In tema di costi *standard*, la FE non consente attualmente elaborazioni significative

perché i campi indicativi di cosa si è acquistato sono campi descrittivi (natura, quantità, qualità) testuali a contenuto libero; laddove le elaborazioni necessitano di campi standardizzati in base a criteri e codici di classificazione univoca dell'oggetto della fattura.

L'Agenzia delle Dogane provvede alla classificazione doganale delle merci, relativamente alle importazioni e anche ai fini della fatturazione elettronica in caso di esportazione; l'Agenzia delle Dogane procede ad una classificazione molto analitica della merce con effetti di tutela della base imponibile IVA. L'AdE evidenzia che la classificazione dell'oggetto della FE è codificata solo relativamente alle fatture di carburanti.

La fatturazione elettronica è obbligatoria per i soggetti residenti e stabiliti nel territorio nazionale; l'obbligo non sussiste per le operazioni transfrontaliere; su importazioni ed esportazioni è facoltativa.

A livello nazionale, già con la legge di bilancio 2018, fu previsto un obbligo di tracciamento delle operazioni relative alle cessioni di carburanti a seguito di varie problematiche legate al diffondersi della criminalità in ambito frodi sul carburante.

Le fatture di cessione carburante sono oggetto di codifica i cui campi non sono vincolanti dal punto di vista strettamente fiscale, ma devono essere inseriti con determinate codifiche, riferibili alla tabella A delle classificazioni doganali.

In linea generale, la fatturazione elettronica quale flusso informativo di dati strutturati, consentirebbe di codificare, ma non è un vincolo; nel campo della descrizione si può immettere un codice così come una descrizione a parole; non esiste un vincolo normativo.

1.3.2. La FE come strumento a servizio delle politiche fiscali

Lo strumento della fatturazione elettronica consente una migliore analisi del rischio e l'individuazione delle posizioni da controllare, ai fini dello svolgimento delle attività di accertamento e di controllo.

L'AdE ha la disponibilità di una banca dati fatture. Il garante della *privacy* ha individuato i campi pienamente utilizzabili dall'Agenzia, con alcuni vincoli relativamente alla tutela della *privacy*.

Nella banca dati sono stati memorizzati sostanzialmente i codici fiscali delle parti e gli importi; una parte dei dati è stata già utilizzata per bloccare falsi crediti IVA utilizzati in compensazione per importi rilevanti.

Grazie alla fatturazione elettronica è stato possibile individuare le compensazioni indebite e bloccarle a monte.

La FE ha reso possibile l'emersione di base imponibile spontanea nella lotta a quella forma di fatturazione a metà, segnatamente, nei casi in cui un fornitore emette fattura omettendo, a differenza del cliente, di procedere alla registrazione.

È impensabile che un fornitore non emetta la fattura attraverso il Sistema di Interscambio, perché se il cliente riceve e registra la fattura e il fornitore omette di registrare, l'Agenzia ne avrebbe immediata evidenza rispetto ai registri IVA delle imprese.

Attraverso lo SDI, il sistema di fatturazione a metà è stato intercettato, rendendo possibile l'individuazione delle posizioni di coloro, i quali, emettono fattura senza provvedere alla relativa registrazione.

Riguardo al tema della sottofatturazione, la FE ha reso difficile celare una parte delle fatture attive, soprattutto di acquisti rilevanti, dal momento che ogni soggetto ha la possibilità di vedere in quanto tracciati, acquisti e vendite.

Lo strumento della FE consente all'AdE di verificare determinati fenomeni.

L'omissione totale della fattura da parte di un soggetto in nero non è riscontrabile attraverso la fatturazione elettronica (evasori totali che non lasciano traccia sulle fatture degli acquisti).

L'AdE auspica, in un imminente futuro, l'utilizzo di campi descrittivi della fatturazione elettronica ai fini della potenzialità piena dell'utilizzo dei dati precisando, che, in alcuni casi, dai campi descrittivi è possibile effettuare delle analisi più compiute.

La FE è utile anche, quando, è riscontrata rispetto ad altre banche dati, consentendo di svolgere analisi del rischio più puntuali. Sotto questo profilo, una delle modalità che la norma stessa ha individuato per evitare e risolvere problemi di *privacy*, è rappresentata dalla previsione di una pseudonimizzazione delle banche dati della FE e di altre, secondo la quale, l'AdE dovrebbe svolgere un'attività di analisi del rischio

su dati anonimi, senza andare a vedere chi è il soggetto e pseudonimizzando solo il codice fiscale che sarà incrociato con altre banche dati sempre pseudonimizzate; non appena rilevato un comportamento anomalo e esperiti i dovuti controlli, l'identità del soggetto dietro il codice pseudonimizzato verrà svelata.

Il meccanismo sopra descritto è previsto dall'art. 86 della legge di bilancio 2020; a seguire deve essere emanato un decreto ministeriale, sentito il Garante della *privacy*, ai fini della definizione delle modalità tecniche di pseudonimizzazione delle banche dati e di piano di utilizzo delle stesse.

L'AdE ha raggiunto un grado elevato nella messa a disposizione di servizi a tutti gli utenti IVA nell'ambito del cosiddetto portale fatture e corrispettivi, facendo in modo che la fatturazione elettronica potesse essere considerata non solo come un adempimento, ma un'opportunità per migliorare le attività amministrative, gestionali e, anche, il dialogo trasparente con l'amministrazione fiscale.

I servizi vengono costantemente utilizzati da un numero rilevante di operatori. Ci sono soggetti intermediari in senso stretto ex art. 3, del d.p.r. n. 322 del 1998 (commercialisti) ed intermediari importanti, ovvero, i cosiddetti *provider* che divulgano e veicolano *software* gestionali che si integrano con i servizi messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate, ai fini della diffusione ed utilizzo della FE, su quasi 4 milioni di partite IVA.

Molti forfettari utilizzano la FE pur non essendo obbligati.

La Commissione Europea ha concesso all'Italia il rinnovo della deroga per altri tre anni dell'obbligo di FE, così come l'estensione dell'obbligo ai forfettari (obbligo al momento bloccato dalla Commissione).

Per quanto riguarda l'utilizzo dei dati fattura, per i quali, ad oggi, il garante ha consentito l'utilizzo, segnatamente dati al netto della natura, quantità, qualità e anche delle modalità di pagamento, i suddetti dati, in realtà sono stati utilizzati in maniera massiva per effettuare non solo attività di analisi rischio, ma anche per un numero notevole di lettere di *compliance*. Lettere che, in assenza di liquidazione periodica, di dichiarazione IVA inducevano gli utenti a segnalare tempestivamente le anomalie. Sono evidenti gli effetti positivi della FE in termini di emersione e di regolarizzazione, confidando in un controllo su quei soggetti inadempienti, nonostante le lettere di

compliance. Sotto il profilo delle attività di controllo, sono in aumento il numero delle lettere di *compliance*, partendo dai dati della fatturazione elettronica.

I dati della FE obbligatoria sono stati utilizzati in maniera significativa e rilevante per bloccare i tentativi di frode nel settore carburanti; in tale settore, la FE obbligatoria è stata utilizzata a contrasto prima di tutti gli altri sistemi di frode (false importazioni, sui depositi fiscali in sospensione d'imposta e lettere di intento fasulle). Ovviamente i frodatori non si fermano e cambiano sistema, quindi bisogna rincorrerli su altri fronti.

Attualmente esistono delle frodi, per esempio sul lato delle false fidejussioni, che introducendo dei sistemi potenti, si riuscirebbe ad interrompere per tempo.

A livello di *privacy*, trattandosi di dati all'interno del *file* molto sensibili, sono stati creati sistemi interni che limitano la consultazione delle fatture ai soli soggetti verificatori e solo per il periodo necessario all'espletamento dell'attività istruttoria. Relativamente alle fatture *B2G (Business to Government)* verso la PA, l'Agenzia delle Entrate fornisce alla RGS i dati completi della fattura. E' poi compito delle Amministrazioni utilizzare le informazioni per le attività di competenza quali: attività di monitoraggio della spesa pubblica, analisi più statistiche o analisi istruttorie più puntuali sulla spesa pubblica.

L'AdE fornisce i dati statistici sulla fatturazione elettronica a diversi enti pubblici, nel rispetto delle misure di sicurezza necessarie, non solo alla Corte dei conti, anche all'Ufficio Parlamentare di Bilancio, alla Banca d'Italia e all'Inps per alcune attività.

Il problema della corretta indicazione del Codice identificativo di gara (CIG) nella FE è stato superato, evidenziando che CIG e Codice unico di progetto (CUP) sono alternativi tra loro e comunque devono essere inseriti, altrimenti si verificherebbe uno scarto della fattura verso la PA.

Il sistema di interscambio fa un puntamento su una base dati dell'ANAC consolidata con i CIG e CUP esistenti per andare a scartare eventuali fatture che riportano un CIG non esistente o inesatto.

La condivisione è realizzata su due livelli. Sia l'Agenzia delle Entrate che la Guardia di Finanza utilizzano le informazioni della fatturazione elettronica a livello *B2B*, *B2C* e *B2G* con riferimento esclusivamente ai cosiddetti dati fattura, ad esclusione di natura, quantità e qualità e della parte dei pagamenti e delle indicazioni dei pagamenti.

L'utilizzo delle informazioni è realizzato a livello puntuale nei casi di attività istruttoria degli obblighi fiscali per soggetto e per utilizzo massivo.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli accede a questi dati solo con riferimento alle fatture di cessione del carburante.

Il Dipartimento delle Finanze accede solo per aggregati statistici e non puntuali, in ragione dei propri compiti istituzionali non comprensivi delle attività di controllo a livello massivo.

Banca d'Italia e UPB – Ufficio parlamentare di Bilancio - hanno richiesto l'accesso a dati massivi e puntuali per le loro attività di analisi statistiche istituzionali. Al riguardo, AdE, previa sottoscrizione di apposita Convenzione, sta provvedendo mediante la fornitura non solo di dati aggregati ma anche di dati della fatturazione elettronica massiva, con gli identificativi fiscali della controparte al netto del codice fiscale del B2C (aggregati selezionati di dati sensibili).

2. ANCE

In relazione alle problematiche gestionali connesse a frodi, fatturazione e sotto fatturazione, come associazione di categoria l'ANCE non dispone di dati; nel passato, e si sta cercando di riattivare il sistema interrotto a causa della pandemia, ANCE utilizzava i volumi di affari IVA e l'Ufficio contributivo esperiva i controlli necessari.

A livello tecnico sussistono problemi applicativi nel caso di più intestatari della fattura elettronica.

Collegato alla FE, lo *split payment* o scissione dei pagamenti (forma di liquidazione IVA), evidenzia il ritardo nei rimborsi dell'IVA il cui ritardo di rimborso (meccanismo dell'applicazione dello *split payment* a latere della FE) crea gravi problemi di liquidità alle imprese. L'ANCE dispone di una indagine effettuata sul tema a disposizione in caso di richiesta.

La proroga dello *split payment* di ulteriori 3 anni, fino al 30 giugno 2023, non crea problemi per i rimborsi accelerati, per cui non si creano problemi di liquidità rilevanti; al contrario, per i rimborsi di durata mediamente dai 6 ai 9 mesi su cifre importanti, il flusso di cassa delle imprese viene inciso notevolmente. Tale meccanismo incide in maniera rilevante sulla liquidità o flussi di cassa delle imprese (*cash flow*), soprattutto

in presenza di cifre cospicue. In deroga alla disciplina UE sull'IVA, la Commissione Europea ha prorogato fino al 30 giugno 2023 (3 anni) l'utilizzo della scissione dei pagamenti per l'Italia.

Il mantenimento dello strumento dello *split payment* appare ingiustificato in presenza della FE, il cui costo risulta essere molto elevato. Dalle stime ANCE, lo *split payment* drena liquidità con un effetto finanziario quantificato in 2 miliardi e 300/400 euro l'anno per le imprese di costruzione. Come emerso dalla relazione tecnica, al momento dell'introduzione di tale strumento al settore era, già allora, collegato un recupero limitato di IVA.

L'aspetto delle gravi conseguenze finanziarie collegato allo *split payment* per le imprese di costruzioni, la proroga e le tempistiche molto lunghe di rimborso dell'IVA, non sono mai stati presi in considerazione.

Negli altri paesi europei, tipo Finlandia, il meccanismo dello *split* risulta essere uno strumento efficace e il credito IVA viene rimborsato dopo un giorno.

Sui tempi di pagamento della PA e ritardi di pagamento, la FE è lo strumento utilizzato per alimentare la piattaforma di certificazione dei crediti commerciali del MEF; piattaforma che, viene poi utilizzata, per rilevare i tempi medi di pagamento. Nel settore lavori pubblici il meccanismo dei tempi di pagamento è legato agli stati di avanzamento lavori emessi dal direttore lavori, dipendente PA, e non dalla data della fattura. La fattura è un dettaglio. Molto spesso la fattura viene emessa quando sostanzialmente l'impresa sa di poter essere pagata (quando si vanno a rilevare i tempi di pagamento sulla base della FE, spesso le PP.AA. risultano adempienti dal punto di vista dei pagamenti, ma, nella realtà, non è così. Le imprese attendono di poter emettere la fattura nel momento in cui ragionevolmente hanno la certezza di poter essere pagate): quella rappresentata è una specificità del settore costruzioni.

ANCE ha tentato di trovare una soluzione, mettendosi a disposizione del MEF, affinché le informazioni sui tempi di pagamento fossero corrette e non legate soltanto alla FE.

Pur essendoci in atto due procedure di infrazioni europee sui pagamenti della PA, il MEF non ha concesso sostanzialmente alcuna disponibilità a trovare una soluzione.

Come secondo elemento importante collegato alla FE con un effetto notevole per le

imprese, le PP.AA., pur risultando formalmente adempienti dal punto di vista dei tempi di pagamento, nella realtà i tempi di pagamento e i ritardi sono molto più lunghi.

Il problema dei ritardati pagamenti è connesso al fatto che l'impresa per farsi pagare deve emettere fattura. Nei successivi trenta giorni la fattura entra nella fase di liquidazione. L'impresa deve comunque versare l'IVA a prescindere dal ricevimento del pagamento del corrispettivo, per il quale i tempi, così come evidenziato, risultano molto lunghi. A tale riguardo, l'Agenzia delle Entrate conta i tempi di rimborso dal momento della presentazione della dichiarazione IVA annuale o trimestrale (data dalla quale decorrono i tempi per il rimborso); fra l'una e l'altra intercorrono o nove mesi, in caso di dichiarazione IVA annuale, o almeno tre mesi per le dichiarazioni trimestrali. Il problema riguarda il computo di tempi differenti; tempistica invariata anche con l'entrata in vigore della FE, che, invece, avrebbe dovuto velocizzare la procedura. Da una parte l'Agenzia delle Entrate sostiene che i tempi si siano ridotti contando i tempi di rimborso dal momento della richiesta in dichiarazione IVA annuale o trimestrale, dall'altra, l'impresa, è tenuta al versamento IVA nei trenta giorni successivi all'emissione della fattura e alla conseguente registrazione.

Non esiste un flusso informativo con ANAC, pur ravvisandone l'utilità. Il dialogo è abbastanza complicato. ANAC dispone di tutti i dati sui bandi di gara in Italia, anche, laddove, non esistono pubblicazioni; con ANAC, invece, una volta l'anno a consuntivo, decorsi sei mesi dalla conclusione dell'anno, viene acquisita la parte dei bandi di gara non oggetto di pubblicazione.

L'ANCE dispone di un Centro Studi ben attrezzato di analisi del settore che elabora rapporti dettagliati, disponibili e trasparenti. L'Osservatorio congiunturale semestrale dei LL.PP. monitora l'andamento ed il volume degli investimenti pubblici nel mercato dei LL.PP. ANCE è disponibile a produrre i dati sull'osservatorio congiunturale e l'indagine sullo *split payment*.

3. AGENAS

AGENAS insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Ministero della Salute compongono il Tavolo di Monitoraggio degli adempimenti finanziari e della

spesa pubblica, anche in sanità.

La Ragioneria Generale dello Stato partecipa al Tavolo di Monitoraggio della spesa sanitaria. Esiste una Convenzione di stretta collaborazione con MEF/RGS sulla fatturazione elettronica e sui tempi di pagamento.

AGENAS implementa sia un tipo di analisi e monitoraggio che parte dai dati Censis- classificazione della spesa secondo i modelli concettuali NSIS (Nuovo Sistema Informativo Sanitario) in tutte le sue indicazioni di classificazione dettate dal Dl.gs 23 giugno 2011, n. 118 sia un tipo di analisi rispetto alla riclassificazione della spesa, riguardo ai livelli essenziali di assistenza.

AGENAS non entra nel merito della contabilizzazione della spesa e non elabora dati, per mancanza di accesso ai dati della PCC (Piattaforma dei Crediti Commerciali) delle aziende. Per poter accedere, dovrebbe preventivamente richiedere autorizzazione; AGENAS ha accesso ai dati della Piattaforma ed effettua analisi relativamente ai tempi di pagamento.

A livello regionale, in cui sussiste la centralizzazione dei pagamenti, lo strumento della fatturazione elettronica consente un controllo pieno oltre che dei tempi di pagamento, di tutta la filiera amministrativo-contabile legata all'acquisto dei beni. Sotto il profilo dei processi amministrativo-contabili legati agli acquisti dei beni sanitari, a completamento della razionalizzazione del processo, è importante non solo la fatturazione elettronica, ma anche l'ordine elettronico. Le anagrafiche sono elemento di controllo e al contempo di programmazione.

4. ANAC

ANAC non dispone di un flusso dati aperto sulla fatturazione elettronica, elemento chiave da realizzare in modo strutturale. E' stata potenziata la banca dati nazionale dei contratti pubblici. Il decreto n. 77, convertito prima della pausa estiva, ha individuato ancora la centralità della banca dati dell'Autorità, per tutti i contratti, inclusi servizi e fornitura delle ASL, dati dei quali, si hanno informazioni dai contratti stipulati. L'incrocio con la fatturazione elettronica avviene tramite il CIG (codice identificativo di gara - codice alfanumerico utilizzato in Italia per identificare, nello specifico, i contratti pubblici stipulati in seguito a gara di appalto; sequenza di 10 caratteri

alfanumerici che serve a tracciare i pagamenti relativi ai contratti pubblici), che deve essere obbligatoriamente inserito nelle fatture elettroniche verso la Pubblica Amministrazione.

Il sistema dei controlli, pur esistente, andrebbe implementato.

Il flusso di informazioni non arriva direttamente alla banca dati ed i dati non sono puntuali.

ANAC collabora con RGS e Agenzia delle Entrate per rendere il flusso dati più fluido (in via elettronica), utilizzando, anche, il PNRR, come occasione di implementazione.

Esiste un Protocollo di Intesa con la Corte dei conti, ormai scaduto, utile per lo scambio di dati ed informazioni e per il quale, l'Ufficio non ha ancora ricevuto risposta relativamente all'eventuale rinnovo.

ANAC non dispone di un flusso attivo e costante della FE con RGS che consenta di acquisire i dati delle fatture elettroniche.

Nel corso del 2020, ANAC ha sperimentato un progetto pilota sulla base di un numero limitato di fatture, esaminando, nello specifico, circa 320.000 fatture relative a 126.000 CIG (con una media di circa 2,5 fatture per CIG per un valore di circa 11 mld. di transato).

Le fatture sono state acquisite attraverso il sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), gestito da RGS. Sebbene i risultati conseguiti siano stati interessanti, si è trattato di fornitura *una tantum* e limitata.

E' auspicabile l'implementazione di un flusso informativo costante che consenta di incrociare i dati CIG con quelli della fatturazione elettronica, ai fini della vigilanza e delle verifiche della spesa pubblica.

Ad oggi, il CIG è obbligatorio per tutte le fatture emesse nei confronti delle pubbliche amministrazioni relativamente ai contratti pubblici.

La verifica della correttezza del CIG è demandata alla singola amministrazione prima dell'emissione del mandato. Da luglio 2021, grazie alle interlocuzioni con RGS e Banca d'Italia che gestisce SIRC-CLASS per conto di RGS, è stato inserito un controllo formale a livello di nodo di interscambio delle fatture elettroniche. Tale controllo consente di verificare la correttezza formale del CIG indicato in fattura, correttezza

replicata, sulla base di un algoritmo ANAC fornito a Banca d'Italia.

Messo in atto lo scambio costante, il passo successivo potrebbe concretizzarsi nella possibilità di verificare direttamente presso la banca dati ANAC l'esistenza di quel CIG e, quindi, che le fatture siano state emesse sulla base di un CIG realmente esistente.

Il progetto pilota ideato da ANAC ha evidenziato, in molti casi, fatture emesse a fronte di CIG annullati, cancellati o riguardanti contratti diversi.

Al momento, ANAC non è in grado di acquisire un flusso costante di dati sui mandati di pagamento e sulla FE.

L'analisi pilota ha prodotto un *report* informale inviato internamente al Consiglio.

I dati ivi contenuti sono di facile lettura e comprensione.

Per attivare il flusso in maniera costante da RGS verso ANAC, a seguito della legge n. 229/2011 che prevedeva il trasferimento di informazioni sui contratti pubblici alla banca dati delle amministrazioni pubbliche presso il MEF, si è lavorato sulla base di un Protocollo, una convenzione attivata dal 2013 e rinnovata nel 2018.

All'interno del rapporto collaborativo sono stati avviati ulteriori flussi e scambi, incluso quello sulle fatture elettroniche. Dal punto di vista normativo, una volta attivata la filiera con i dati della programmazione dei contratti pubblici siglati con il CIG, informazione quest'ultima inserita anche a livello di fatture, di mandato di pagamento, è auspicabile ed utile prevedere la chiusura del ciclo informativo ai fini dell'analisi del flusso della spesa pubblica.

ANAC attende un intervento normativo rilevante, ai fini della stabilizzazione e regolamentazione del flusso finanziario della spesa pubblica, come base essenziale per il controllo della spesa pubblica. ANAC auspica una normativa primaria, ma anche regolamentare che consenta tale stabilizzazione e regolamentazione; si tratta di realizzare un collegamento già esistente ma non chiuso, ai fini del completamento del flusso. E' opportuno creare stabilmente un flusso di collegamento tra programmazione con codice CUP e contratti pubblici siglati con il CIG (il CUP è legato al CIG).

ANAC dalla programmazione della spesa segue, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, il flusso contrattuale fino al pagamento. Sarebbe necessario il collegamento con le fatture, in modo che si abbia un controllo/vigilanza su tutti i fronti: sulla spesa pubblica, controllo di ANAC sulla correttezza contrattuale; controllo

MEF sulla finanza pubblica.

Il collegamento tra come si programma e come si spende seguendo tutto il flusso della spesa pubblica contrattuale (maggiormente i contratti di lavori, servizi e forniture) e, infine, le fatture, è fondamentale per le istituzioni le quali, a diverso titolo, si occupano di vigilare, verificare e riprogrammare la spesa pubblica.

In passato si era ipotizzato, nell'ambito di un progetto riguardante la corruzione, di utilizzare i dati della fatturazione elettronica per ricercare frodi. Tuttavia, il progetto è stato successivamente accantonato per l'assenza di una base normativa che consentisse l'accesso ai dati in maniera strutturata. Sarebbe utile poter disporre dei dati della fatturazione elettronica tra privati in materia di appalti/subappalti, per monitorare il flusso finanziario per prevenire e contrastare eventuali fenomeni distorsivi (frodi).

In materia di analisi dei costi *standard*, si potrebbero costruire i costi *standard*/prezzi di riferimento in astratto da verificare laddove per i beni e servizi semplici la fattura riportasse la qualità e la quantità del bene, ulteriore elemento da esplorare e di non facile realizzazione. Gli elementi identificativi alla base della fatturazione elettronica non si spingono a tale livello di dettaglio ma, in astratto, sarebbe possibile costruire dati ed elementi relativi all'efficienza della spesa pubblica da comparare per effettuare l'analisi dell'efficienza comparativa della spesa (potrebbe, ad esempio, costituire la base del calcolo di costi *standard* atecnici).

ANAC si occupa anche di valutare i costi *standard* e di verificare i prezzi di riferimento per le Amministrazioni, creando, in diversi settori, un notevole beneficio in tema di risparmio della spesa. Dalle analisi delle fatture di beni acquistati come semplici e di beni *standard* si possono ricavare i costi *standard* e implementare politiche di spesa, riconducibili alla centralizzazione degli acquisti, all'individuazione del prezzo e, quindi, all'aumento del potere di acquisto della Pubblica Amministrazione. E' auspicabile una base normativa essenziale al collegamento menzionato sotto il profilo finanziario ed organizzativo (allocazione corretta della funzione di acquisto), ai fini dell'attività di controllo/vigilanza, dell'efficientamento della spesa e del risparmio della spesa pubblica.

Dal 1° luglio 2021 il CIG viene verificato da un punto di vista formale da parte della

Banca d'Italia per il sistema SIOPE. Tutti i CIG sono inseriti e comunicati nelle fatture elettroniche e vengono verificati. Ciò consente di effettuare numerosi riscontri, di accertare la qualità del dato fornito e quindi di gestire, analisi e studio della spesa.

5. Ragioneria generale dello Stato

L'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante norme in materia di contabilità e finanza pubblica, istituisce la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione al federalismo fiscale.

L'articolo 30, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dispone la valutazione *ex ante* ed *ex post* degli interventi infrastrutturali, nonché il monitoraggio, anche con strumenti informatici, sullo stato di attuazione delle opere e un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti erogati anche in parte a carico del bilancio dello Stato nei tempi previsti.

L'art. 2, c. 1, lett. c del decreto MEF 7 marzo 2008 dispone l'integrazione del flusso informativo SdI-FE nei sistemi di monitoraggio della spesa pubblica ai fini del coordinamento della finanza pubblica e l'integrazione del flusso informativo SdI-FE nella banca dati unitaria delle PP.AA. ai fini della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli interventi infrastrutturali.

Il servizio studi (SeSD) della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) si occupa dei dati relativi alla fatturazione elettronica con riferimento ai dati della piattaforma dei crediti commerciali. Tali dati vengono utilizzati regolarmente per il monitoraggio dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e in particolare dei tempi di pagamento.

L'Italia è nella seconda fase della procedura di infrazione e gli impegni assunti con la Commissione consistono nella produzione di *report* semestrali che forniscono informazioni sull'evoluzione dei tempi medi di pagamento e di ritardo nelle PP.AA. Ha definito un *set* di informazioni ed indicatori forniti regolarmente per il PNRR.

Fra gli interventi di riforma previsti, il raggiungimento degli obiettivi entro il 2023, segnatamente, dei termini di pagamento dei debiti commerciali previsti dalla

normativa vigente.

L'attività svolta dal servizio studi, è essenzialmente rivolta all'utilizzo delle informazioni disponibili, in termini di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei relativi pagamenti acquisiti automaticamente soltanto per una parte delle amministrazioni territoriali; negli altri casi i pagamenti sono registrati dalle Amministrazioni competenti.

Le informazioni sulle fatturazioni e i pagamenti sono estremamente utili per identificare i ritardi e i tempi di pagamento, nonché per definire le posizioni debitorie degli enti.

Prima della comunicazione automatica, non sempre i pagamenti venivano comunicati direttamente dall'ente alla piattaforma e registrati in modo sistematico; almeno fino al 2018/2019, talvolta risultavano assenti creando problemi nella individuazione delle effettive posizioni debitorie, alle quali l'Ufficio sopprimeva con analisi statistiche. La situazione è nettamente migliorata con il miglioramento delle potenzialità della piattaforma.

Disponendo dei dati sulla FE, sui pagamenti e sugli elementi informativi a corredo, il SeSD dal punto di vista del monitoraggio svolge un'attività abbastanza strutturata con la produzione di *report* periodici sui tempi di pagamento prima annuali e semestrali, poi, da quest'anno, anche trimestrali. Il fenomeno deve essere seguito con una tempistica ravvicinata, data la rilevanza assunta sia in ambito della procedura di infrazione che del PNRR.

Il Servizio Studi dipartimentale ha svolto una analisi di dati micro derivanti dalla fatturazione elettronica attraverso scarichi dalla piattaforma dei crediti commerciali, relativamente al 2015 e primo semestre 2016 (data di fatturazione). L'Ufficio IV del SeSD si era posto il problema di sfruttare al massimo il potenziale informativo della fatturazione elettronica.

L'Ufficio XV dell'Ispettorato del Bilancio si occupa, tra le altre cose, di monitoraggio mensile per modalità di pagamento relativamente ai pagamenti del bilancio dello Stato e di coordinamento delle classificazioni economiche e funzionali.

Con riferimento alla fatturazione elettronica, l'Ufficio XV non dispone di elementi utili atti a collegare la FE con la base informativa attualmente utilizzata, riguardante

sostanzialmente il sistema conoscitivo relativo al bilancio dello Stato e ai pagamenti del bilancio.

Il sistema della fatturazione elettronica disponibile sulla piattaforma dei crediti certificati è un sistema gestionale che allo stato attuale non dispone di questo aspetto conoscitivo. Il sistema conoscitivo gestionale utilizzato dal Servizio studi effettua verifiche sulla riduzione dei tempi di pagamento.

Allo stato attuale manca un collegamento della FE con le classificazioni economiche e funzionali della spesa pubblica; sarebbe interessante effettuare un collegamento della FE con le classificazioni economiche di spesa per consumi intermedi di parte corrente e per gli investimenti in conto capitale.

L'Ufficio XIV dell'Ispettorato Generale del Bilancio ha competenza nell'analisi e valutazione della spesa.

Quello che ha rinviato il pieno dispiegamento del valore e quindi lo sfruttamento complessivo, almeno per le analisi svolte nel corso del 2017, con gli esordi della fatturazione elettronica 2015 e inizio 2016, è dovuto al fatto che le variabili principali che potrebbero essere utilizzate e molto apprezzate in sede di analisi della spesa, e cioè quelle variabili che consentono di ricostruire a cosa si riferiscono quelle fatture, sono le voci del quadro europeo di *Procurement* CPV, oltre che i CIG delle fatture.

L'analisi svolta nel 2017, con l'intento di capire l'accesso delle piccole e medie imprese negli appalti pubblici, si è rivelata scoraggiante a causa della qualità scadente dei dati provenienti dalla piattaforma relativi al CIG e, ancor di più, di quella dei dati relativi al CPV, ottenuti tramite l'integrazione con microdati di fonte ANAC.

La qualità non era sufficientemente alta per poter realizzare quello che effettivamente andrebbe fatto, attraverso la base dati della fatturazione elettronica, segnatamente, un'analisi dei costi relativi alle singole amministrazioni per categorie merceologiche omogenee. L'analisi è stata svolta in collaborazione con ANAC, avendo la ragioneria un protocollo di intesa anche sul filone studi. E' auspicabile un miglioramento della qualità dei dati fondamentali che consenta di poter effettuare tali analisi. Si sono verificati casi di mancata coincidenza tra i dati CIG riportati in fattura con quelli presenti nella banca dati di ANAC, precisando, che, in tali casi, essendo la fonte primaria, si pensava potesse dipendere da un errore di inserimento del CIG.

All'epoca dell'analisi, la mancanza di CIG non era un elemento di mancata transizione della fattura verso la piattaforma e, quindi, era rilevante il fenomeno dei CIG mancanti.

L'Ufficio II della Direzione studi e ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze non avendo accesso alla banca dati riceve mensilmente un *set* informativo di dati da parte dell'agenzia delle Entrate; sulle informazioni vengono poi realizzate elaborazioni che conducono alla pubblicazione mensile sul sito di un *report* sulla fatturazione elettronica, evidenziando l'andamento della base imponibile, distinto per regioni e per alcune principali categorie ATECO.

6. MEF - Dipartimento Finanze

La Direzione sistema informativo della fiscalità del Dipartimento delle Finanze gestisce il sistema informativo della fiscalità che è un oggetto informatico dotato di propria unitarietà, che serve tutta l'area della fiscalità, dal Dipartimento delle Finanze del MEF alle agenzie fiscali (Agenzia delle Entrate e della Riscossione) ed anche la Guardia di Finanza. E' concepito come sistema unico fisicamente allocato presso la SOGEI che operativamente lo gestisce. Dotato anche di funzioni tra le quali assume rilevanza la funzione di sicurezza perimetrale, coprendo le esigenze di tutte le strutture. L'intento del legislatore era di assicurarsi che il sistema di interscambio fosse realizzato all'interno della cornice descritta e non come un sistema isolato, e che potesse, inoltre, essere interconnesso con altre banche dati; quindi con sistemi informativi posti al di fuori e anche all'interno della fiscalità dotati di caratteristiche di sicurezza all'avanguardia. Il sistema informativo della fiscalità realizzato secondo le prescrizioni normative dell'art. 2, co 1, offre, attualmente, a tutti i soggetti della fiscalità, caratteristiche di unitarietà, di sicurezza perimetrale e di interconnessione con altre Pubbliche Amministrazioni. Per gli elevati *standard* di sicurezza è garantita anche l'integrazione del sistema di interscambio nel sistema delle banche dati, segnatamente, nel sistema informativo della fiscalità esiste una cornice delle funzionalità atta ad assicurare la possibilità di interconnettere il sistema di interscambio, facendolo fungere da fonte dati per altri sistemi informativi all'interno della fiscalità; ad esempio alla Guardia di Finanza e ad altre Amministrazioni esterne nel caso dovessero aver

bisogno dei dati della fattura.

Sussistono limitazioni imposte dal garante, come esempio, la richiesta di fornire dati a Società (studiare sviluppo) per effettuare analisi inerenti al rallentamento dell'economia a causa della pandemia. Autorizzazione negata per limitazioni poste dal garante della *privacy*. Le analisi descritte sono state svolte direttamente dall'Agenzia delle entrate e sono risultate utili in tutti i decreti susseguiti in materia di rilancio e ristoro dei soggetti maggiormente colpiti.

Il sistema può connettersi con altre PP.AA. ma non risulta essere stato fatto.

La Direzione studi e ricerche economico fiscali del Dipartimento delle Finanze non è direttamente coinvolta con l'attività amministrative di gestione del sistema di FE. La Direzione studi e ricerche economico fiscali del Dipartimento utilizza il dato come fruitore e non come interventista sul dato stesso. La Direzione riceve dall'Agenzia delle Entrate una fornitura mensile di dati riguardanti la base imponibile d'imposta, sostanzialmente per quello che si definisce *B2B*, ovvero tra soggetti passivi. L'ufficio utilizza il dato di FE alla stregua di un utilizzatore statistico. Il risultato finale si concretizza in un prodotto (*report*) che gestisce il dato come viene trasmesso. Non si tratta di integrazione di sistemi informativi ma, soltanto, di scarico dati da inserire nella base dati delle entrate tributarie, denominata *magister*.

Dal sistema si possono trarre dati e informazioni non destinati al singolo o alla singola fattura ma disaggregabili sul territorio.

Il *report* mensile che ne deriva dà informazioni statistiche. Tale strumento, ancorché non evolutissimo, può fornire al decisore politico maggiori informazioni. Al riguardo, sono state effettuate classificazioni di dati da parte delle Camere di Commercio, evidenziando, però, che il tema della disaggregazione dei molteplici e numerosi dati potrebbe scontrarsi con la loro affidabilità statistica e generare questioni tali da rendere il dato poco leggibile, come esempio, le note di credito e tutto ciò che mensilmente dà andamenti erratici.

L'Ufficio svolge prevalentemente un'attività di elaborazione del dato a fini statistici, di produzione di statistiche più coerenti con l'impegno di prefigurare gli andamenti; auspica, infine, per il futuro, l'interesse ad acquisire anche i corrispettivi per intercettare il consumo finale.

CAPITOLO II

PROFILI DI ANALISI VALUTATIVA: RICADUTE, VANTAGGI FISCALI, EFFETTI SULL'ACCERTAMENTO, CRITICITÀ E COSTI. IL QUADRO NORMATIVO DA IMPLEMENTARE

Sommario: 1. Le ricadute del sistema di fatturazione elettronica. - 1.1. La dematerializzazione: le implicazioni dirette e indirette. - 2. I vantaggi fiscali per il contribuente. - 3. Il maggiore accertamento: l'emersione spontanea della base imponibile IVA e il contrasto alle frodi. - 4. Le criticità relative al funzionamento della fattura elettronica. - 5. L'analisi costi della FE. - 6. Il quadro normativo da implementare. La Fattura Elettronica quale strumento della politica fiscale e di coordinamento e monitoraggio della spesa pubblica.

1. Le ricadute del sistema di fatturazione elettronica

1.1. La dematerializzazione: le implicazioni dirette e indirette

Per i soggetti privati, la dematerializzazione comporta come implicazione diretta che sia l'operatore commerciale che il consumatore finale possono consultare le proprie fatture elettroniche anche attraverso un servizio *online* messo a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

I servizi offerti nel portale fatture e corrispettivi vengono costantemente utilizzati da un numero rilevante di operatori. Ci sono soggetti intermediari in senso stretto ex art. 3, del d.p.r. n. 322 del 98 (commercialisti) ed intermediari importanti, ovvero, i cosiddetti *provider* che divulgano e veicolano *software* gestionali che si integrano con i servizi messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate, ai fini della diffusione ed utilizzo della FE, su quasi 4 milioni di partite IVA.

Ai fini della *compliance* fiscale, il sistema di fatturazione elettronica sollecita l'operatore commerciale ad un adempimento immediato e puntuale dell'obbligo di fatturazione.

Per l'Agenzia delle Entrate, la dematerializzazione comporta, come implicazione indiretta, la possibilità di elaborare i dati della fatturazione elettronica e confrontarli con altri dati a disposizione dell'Agenzia ai fini dell'analisi del rischio per prevenire e reprimere l'elusione e l'evasione fiscale.

2. I vantaggi fiscali per il contribuente

La fattura elettronica determina vantaggi dal punto di vista strettamente fiscale.

Gli operatori IVA in regime di contabilità semplificata che emettono solo fatture (cioè soggetti che effettuano operazioni diverse da quelle previste dall'art. 22 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 e che si avvalgono dei dati che l'Agenzia delle Entrate mette loro a disposizione, sulla base delle regole previste da provvedimento dell'Agenzia stessa, viene meno l'obbligo di tenere i registri IVA (artt. 23 e 25 del d.p.r. n. 633/1972)

Per tutti gli operatori Iva che emettono e ricevono solo fatture, ricevendo ed effettuando pagamenti in modalità tracciata sopra il valore di 500 euro, i termini di accertamento fiscale sono ridotti di 2 anni (ci si riferisce al termine di decadenza di cui all'art. 57, primo comma, del d.p.r. n. 633/1972 e al termine di decadenza di cui all'art. 43, primo comma, del d.p.r. n. 600/1973).

3. Il maggiore accertamento: l'emersione spontanea della base imponibile IVA e il contrasto alle frodi.

Come emerge dal Rapporto sulle entrate tributarie e contributive gennaio-dicembre 2019 pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze, la fattura elettronica ha dato luogo a rilevanti effetti positivi sul fronte delle attività accertative dell'Agenzia, così come per l'emersione del gettito IVA. Per l'Agenzia delle Entrate 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 è riconducibile a maggiori versamenti spontanei dei contribuenti stimato in circa 2,0 miliardi, oltre a maggiori imposte dirette per 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 utilizzo dei dati della fatturazione elettronica ed il loro incrocio, con le altre banche

dati in uso, consente di prevenire l'utilizzo di falsi crediti IVA.

4. Le criticità iniziali relative al costo della fattura elettronica

L'obbligo della fatturazione elettronica, appena venne istituito, aveva creato un *business* enorme cui concorrevano società di *software*, enti certificatori, banche e società di intermediazione bancaria, tanto che le società di *software* offrivano alle aziende e ai commercialisti il servizio di fatturazione elettronica al prezzo di euro 0,50 a document, ciò sulla base del costo che dovevano sostenere per la conservazione sostitutiva di euro 0,15 a documento. Lo stesso era accaduto per le fatture elettroniche relative alle attività di rifornimento di carburante che le banche e le società di intermediazione bancaria all'inizio avevano emesso al costo di euro 0,50 a carico del gestore, scatenando così una protesta generalizzata dalle associazioni dei gestori dei rifornimenti di carburante in quanto il ricavo a litro di carburante erogato non consentiva la copertura del costo di emissione della fattura. Oggi la Fattura elettronica tra private è uno strumento ormai accettato e diffuso presso gli operatori commerciali anche grazie alle politiche di supporto dell'AdE verso gli operatori commerciali ed ai ridotti costi che oggi gli emittenti la FE addebitano agli operatori commerciali, talvolta senza spese per alcune categorie di soggetti.

5. L'analisi costi della FE

In punto di costi della FE, i dati forniti dall'AdE confermano in proporzione al numero delle fatture (termini relativi) la sostanziale irrilevanza dei costi di investimento e la marginalità dei costi di conduzione.

Tuttavia, in valore assoluto si segnala la lievitazione dei costi di conduzione della FE dai 16 mln. di euro del 2019 ai 27 mln. di euro del 2021.

6. Il quadro normativo da implementare. La Fattura Elettronica quale strumento della politica fiscale e di coordinamento e monitoraggio della spesa pubblica.

L'art. 1, cc. 209-214, l. n. 244/2007, ha introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni, stabilendo che la trasmissione delle

fatture elettroniche destinate all'amministrazione dello Stato debba avvenire attraverso il c.d. sistema di interscambio (SdI) gestito da SOGEI per conto dell'Agenzia delle Entrate.

I commi da 209 a 214 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono volti a semplificare il procedimento di fatturazione nei rapporti con le amministrazioni pubbliche, introducendo l'obbligo di emissione, trasmissione, conservazione e archiviazione delle fatture in forma elettronica, nonché l'elaborazione dei relativi dati ai fini del *monitoraggio della finanza pubblica*.

Il Decreto 7 marzo 2008 del Ministero dell'economia e delle finanze "Individuazione del gestore del sistema di interscambio della fatturazione elettronica nonché delle relative attribuzioni e competenze, all'art. 2. c.1 attribuisce alla Agenzia delle entrate i compiti di:

- a) coordinamento del sistema di interscambio con il sistema informatico della fiscalità;
- b) controllo della gestione tecnica del sistema di interscambio;
- c) gestione dei dati e delle informazioni che transitano attraverso il sistema di interscambio ed elaborazione di flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica.

Il d.m. 3 aprile 2013, n. 55, contenente le regole in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica, vieta alle pubbliche amministrazioni di accettare fatture emesse o trasmesse dai fornitori in formato cartaceo.

Nel preambolo del d.m. n. 55/2013 Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell' articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 le disposizioni della legge n. 244 del 2007 sono ritenute essenziali per l'attuazione dei principi costituzionali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario stabiliti dall' articolo 117 della Costituzione.

L'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante norme in materia di contabilità e finanza pubblica, istituisce la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare

attuazione al federalismo fiscale.

L'articolo 30, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dispone la valutazione ex ante ed ex post degli interventi infrastrutturali, nonché il monitoraggio, anche con strumenti informatici, sullo stato di attuazione delle opere e un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti erogati anche in parte a carico del bilancio dello Stato nei tempi previsti.

L'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, dispone, tra l'altro, che a decorrere dal 1° gennaio 2003, ogni progetto d'investimento pubblico, nuovo o in corso di attuazione, sia dotato del Codice unico di progetto - CUP, istituito dalla legge 17 maggio 1999, n. 144.

La legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto-legge del 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, dispone le procedure in materia di tracciabilità dei pagamenti, anche in relazione all'attuazione dell'articolo 30, commi 8 e 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in ordine all'obbligo di richiesta del Codice identificativo gare (CIG).

Le informazioni contenute nel sistema Fatturazione Elettronica vengono trasmesse dal Sistema di Interscambio al Dipartimento Finanze del MEF, all'ISTAT e alla Banca d'Italia in modo aggregato, per rispettare le misure di sicurezza ai fini *privacy*.

Nell'ambito delle fatture PA ovvero delle fatture emesse nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, esiste un sistema integrato con i sistemi di pagamento delle FE gestiti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Ogni fattura elettronica che passa dal Sistema di Interscambio è identificata univocamente, segnatamente, un flusso parallelo gestito a livello informatico dalla RGS collega quell'identificativo con il successivo pagamento.

Il vigente quadro normativo istitutivo della FE, come sopra richiamato, appare attuato parzialmente ed in modo frammentato. Per quanto concerne la FE tra privati, la normativa istitutiva disponeva l'integrazione della FE nel sistema generale della fiscalità, per rendere la FE uno strumento a supporto delle politiche fiscali. Per quanto concerne la FE della PA, la norma istitutiva disponeva l'utilizzo della FE come strumento per il coordinamento della finanza pubblica ed il monitoraggio della spesa pubblica.

Per quanto concerne l'utilizzo della FE tra privati a supporto delle politiche fiscali,

L'attività istruttoria ha evidenziato che i profili di criticità, relativi alla tutela della *privacy*, che ostavano alla piena integrazione della FE nel sistema generale della fiscalità, sono stati recentemente superati dal parere n. 454 in data 22 dicembre 2021 dell'Autorità Garante della tutela dei dati personali, recepito nel Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate in data 24 novembre 2022.

In tale fondamentale parere l'Autorità Garante della tutela dei dati personali supera il precedente orientamento che impediva all'AdE e alla GdF di vedere ed analizzare le informazioni contenute nel *data set* completo *oggetto* della FE tra privati; pertanto, il superamento di tale vincolo *negative*, consente ora all'AdE e a GdF di vedere ed elaborare analisi sul *data set oggetto* della FE.

In tema di adempimento della previsione normativa circa l'utilizzo della FE della PA quale strumento al servizio del monitoraggio della spesa pubblica, l'analisi documentale, l'indagine istruttoria e le audizioni istruttorie hanno evidenziato una parziale e frammentata attuazione del quadro normativo; segnatamente in tema di monitoraggio della spesa pubblica in materia di appalti pubblici (ANAC), al monitoraggio della spesa sanitaria (MEF-RGS) ed al monitoraggio del ritardo dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (MEF-RGS), al report mensile sulla FE (MEF-Dipartimento Finanze). Tali adempimenti sono limitati, frammentati e parziali perché non inseriti in un disegno organico di integrazione dell'utilizzo della FE quale strumento al servizio del coordinamento della finanza pubblica e del monitoraggio della spesa pubblica.

Dall'analisi istruttoria emerge, in prospettiva, come elemento fondamentale da perseguire, la necessità di implementare il sistema della FE della PA con la codificazione finanziaria ed economica della spesa pubblica contenuto nel mandato di pagamento, così da associare alla FE della PA la classificazione finanziaria ed economica del connesso mandato di pagamento.

Dall'analisi istruttoria emerge, poi, sempre in prospettiva, come elemento fondamentale da perseguire, la necessità di pervenire ad una progressiva classificazione per categorie economiche sempre più analitiche del contenuto del *data set oggetto* della fattura elettronica della PA (natura e qualità dell'oggetto della prestazione) da attuare mediante una analitica codificazione dell'oggetto della fattura

elettronica;cosa che, d'altronde, già accade nella TARIC (Tariffa doganale) a tutela della base imponibile dell'IVA (FE tra privati) all'importazione.

La codificazione dell'oggetto della FE sarebbe uno strumento utile anche al servizio del coordinamento della finanza pubblica; infatti, opportunamente armonizzata ed integrata con la classificazione della spesa pubblica, la codificazione dell'oggetto della FE consentirebbe un'analisi di dettaglio della spesa pubblica (FE della PA); questo perchè il codice univoco identificativo della FE della PA collega univocamente la FE al relativo pagamento. La FE della PA consentirebbe, così integrata, di accedere ad un livello di dettaglio di analisi della spesa pubblica; livello di dettaglio indispensabile ai fini della riqualificazione della spesa pubblica; con molteplici positivi riflessi ed applicazioni: migliore classificazione della spesa pubblica, migliore determinazione dei costi *standard*, migliore determinazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), migliore determinazione delle politiche di riduzione della spesa pubblica (*spending review*), migliore determinazione del livello dei prezzi nel mercato digitale della PA (*e.procurement*) e del livello medio dei prezzi della spesa sanitaria e dei prezzi degli appalti e subappalti nei LL.PP.

Dall'analisi documentale e dall'attività istruttoria svolta (ADE-AGENAS-MEF-ANAC) emerge che il quadro normativo di soprarichiamato appare non ancora pienamente implementato evidenziando significativi margini di utilizzo potenziale della FE ancora non espressi soprattutto in tema di monitoraggio e coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, appare di particolare interesse la potenzialità dello strumento FE ai fini del monitoraggio e controllo della spesa pubblica (*spending review* e costi *standard*, soprattutto per la spesa sanitaria e negli appalti e subappalti di LL.PP.) e di qualificazione e riqualificazione della spesa pubblica.

L'assenza della FE tra i progetti del PNRR costituisce un'occasione perduta di recupero del tempo perso in tema di attuazione degli utilizzi della FE e contestualmente di strumento di concreta attuazione del progetto di *spending review*, pure ripreso dal PNRR, ma difficilmente efficacemente realizzabile senza una effettiva implementazione della FE.

CAPITOLO III

ESITO DEL CONTRADDITTORIO. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Le deduzioni alla bozza di relazione. – 1.1. Le deduzioni del Dipartimento delle Finanze del MEF. – 1.2. Le deduzioni dell’Agenzia delle Entrate. – 1.3. Le deduzioni dell’ANCE. – 1.4. Le deduzioni della Guardia di Finanza (GdF). – 2. Esito del contraddittorio. – 3. Considerazioni conclusive e raccomandazioni.

1. Le deduzioni alla bozza di relazione

1.1. Le deduzioni del Dipartimento delle Finanze del MEF (prot.n.16968 in data 30.03.2023)

La Decisione di Esecuzione (UE) 2021/2251 del Consiglio del 13 dicembre 2021 ha autorizzato l’Italia a prevedere l’obbligo di fatturazione elettronica anche per i soggetti che si avvalgono del regime di franchigia per le piccole e medie imprese di cui all’articolo 282 della direttiva 2006/112/CE.

L’articolo 18, comma 2, del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, ha quindi introdotto l’obbligo di fatturazione elettronica per i soggetti che applicano il regime speciale forfettario e di vantaggio e per i soggetti che hanno esercitato l’opzione per il regime speciale di cui alla legge n. 398 del 1991, tra cui rientrano le associazioni sportive dilettantistiche. La decorrenza dell’obbligo è stata fissata a partire dal 1° luglio 2022, per i soggetti che nell’anno precedente abbiano conseguito ricavi o compensi ragguagliati per anno superiori a 25.000 euro e, a partire dal 1° gennaio 2024, per i restanti soggetti rientranti nei suddetti regimi speciali.

Per quanto riguarda i soggetti che possono avvalersi del regime forfettario, al quale è collegato il regime di franchigia IVA, la Decisione di Esecuzione (UE) 2023/664 del Consiglio del 21 marzo 2023 ha consentito all’Italia di innalzare, la soglia di volume d’affari entro la quale tale regime è applicabile portandola, a decorrere dal 1° gennaio 2023, da 65.000 euro a 85.000 euro.

In punto di evoluzione della fattura elettronica in ambito UE, la Commissione UE, nell’ambito del Piano di Azione adottato il 15 luglio 2020 (COM (2020) 312 final “Piano

d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa”), ha previsto, nel periodo 2022/2023, la modernizzazione degli obblighi di *reporting* in materia di IVA e ulteriori estensioni in materia di fattura elettronica per le transazioni B2B.

La Commissione europea ha, pertanto, presentato, in data 8 dicembre 2022, la Proposta COM (2022) 701 final che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'Era digitale, “*VAT in digital Age*” (c.d. ViDA). La proposta intende prevedere, a partire dal 2028, l’obbligo di fatturazione elettronica strutturata (che consente l’elaborazione dei dati indicati nel documento) per le operazioni transfrontaliere B2B mediante l’utilizzo del formato standard europeo di cui alla direttiva 2014/55/UE sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

In base alla proposta di direttiva, anche per le operazioni interne la fattura elettronica strutturata costituirà la regola generale per l'emissione delle fatture (articoli 217, 218 e 232 della direttiva IVA) e l’uso di fatture cartacee sarà possibile solo in situazioni particolari autorizzate dagli Stati membri.

La proposta è finalizzata alla realizzazione di un sistema di rendicontazione digitale per le transazioni intracomunitarie (DRR), basato sui dati delle fatture elettroniche, che dovrebbe consentire agli Stati membri di contrastare efficacemente le frodi IVA connesse a tali operazioni. Si realizzerà, infatti, in tal modo un sistema di comunicazione per singola operazione che fornirà informazioni agli Stati membri quasi in tempo reale, in linea con i sistemi che diversi Stati membri, tra cui l’Italia, hanno attuato con successo per le operazioni interne.

In punto di *split payment*, l’Italia è stata autorizzata, da ultimo con Decisione di Esecuzione (UE) 2020/1105 del Consiglio del 24 luglio 2020, ad applicare la misura della scissione dei pagamenti, fino al 30 giugno 2023.

Nella richiesta di proroga della misura, l’Italia ha evidenziato che la fatturazione elettronica obbligatoria riduce il tempo necessario all’amministrazione fiscale per venire a conoscenza dell’esistenza di un potenziale caso di frode o evasione, mentre il meccanismo di scissione dei pagamenti consente di contrastare l’evasione da mancato versamento dell’imposta. Pertanto, il meccanismo di scissione dei pagamenti risponde a finalità differenti, in quanto la prima costituisce una misura che opera *ex ante*,

assicurando la riscossione dell'imposta, e la seconda costituisce una misura *ex post*, che consente di riscontrare in tempo reale la corrispondenza tra l'IVA addebitata e l'IVA detratta.

L'Italia ha pertanto presentato una richiesta di ulteriore proroga della misura, in considerazione del recupero di gettito IVA assicurato dal meccanismo dello *split payment*, anche in vista dell'impatto che produce sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR, connessi alla riduzione della propensione all'evasione.

Per quanto concerne i rimborsi IVA derivanti dalla applicazione del meccanismo in parola, secondo quanto evidenziato dai dati trasmessi dall'Agenzia delle Entrate i tempi medi di lavorazione per i rimborsi da *split payment*, rispettano il termine previsto dall'articolo 38-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972.

In punto pseudonimizzazione dei dati della Fatturazione elettronica per analisi (utilizzo ed elaborazione) da parte dell'Agenzia delle Entrate ai fini fiscali dei dati della FE tra privati, l'introduzione di disposizioni che riguardano la tutela dei dati personali devono essere concordate con il Garante, secondo quanto previsto dall'articolo 34 d.lgs n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali).

In particolare in merito al trattamento dei dati fattura integrati, che dovrebbero includere anche i dati relativi a natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi oggetto dell'operazione (ovvero la descrizione dell'oggetto della fattura), l'adeguatezza delle eventuali misure di garanzia adottate per assicurare la protezione dei dati, anche in relazione a quelli di cui agli artt. 9 e 10 del Regolamento, nonché la proporzionalità del trattamento dovrebbe essere valutata dal Garante della *privacy*.

Con parere del 22 dicembre 2021 reso sullo schema di provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate relativo alle regole tecniche per la memorizzazione delle fatture elettroniche, il Garante ha preso favorevolmente atto del fatto che l'Agenzia avesse deciso di non includere, nella banca dati sintetica dei c.d. "dati fattura integrati", le informazioni relative a natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi oggetto dell'operazione e alle modalità di pagamento di tutte le fatture emesse nei

confronti dei consumatori finali (c.d. oggetto della fattura per le operazioni B2C) ma ha contestualmente evidenziato che con riferimento ad alcuni settori e, specialmente, al settore legale, anche fatture emesse nei confronti di operatori economici o di pubbliche amministrazioni (B2B e B2G) riportano nella descrizione del bene ceduto o del servizio prestato dati riferibili a persone fisiche, appartenenti anche a categorie particolari o relativi a condanne penali o reati (artt. 9 e 10 del Regolamento).

Il Garante ha, quindi, sottolineato che, con riferimento alle fatture afferenti al settore legale, i campi relativi alla descrizione dei beni ceduti e dei servizi prestati, e agli eventuali allegati, dei file XML delle fatture elettroniche (relative alle operazioni B2B, B2C e B2G) siano resi inintelligibili adottando misure idonee a garantire la protezione dei dati personali di *default* e comunque con modalità compatibili con la disciplina relativa all'inalterabilità di tali documenti e che le informazioni relative alla predetta descrizione siano escluse dalla memorizzazione dalla banca dati dei "dati fattura integrati" (anche con riferimento alle operazioni B2B e B2G).

L'esigenza del rispetto delle disposizioni del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) e del Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo e del Consiglio (EUDPR) sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, è stata, inoltre, richiamata dal Garante europeo per la protezione dei dati (EDPS), nel parere n. 7/2023 del 3 marzo 2023 reso relativamente alla proposta di direttiva *Vat in digital Age* [COM (2022) 701 final] richiamata nel paragrafo relativo all'Evoluzione della fatturazione elettronica in ambito UE.

In punto di codificazione del campo di descrizione dell'operazione, la classificazione analitica del contenuto del *data set* oggetto della fattura elettronica (natura e qualità dell'oggetto della prestazione), come già accade nella TARIC (Tariffa doganale) a tutela della base imponibile dell'IVA (FE tra privati) all'importazione, nell'ambito della direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE) con riferimento alla codificazione dei beni e dei servizi è contenuto nell'articolo 98, par. 4, così come modificato dalla Direttiva (UE) 2022/542, il quale prevede che, gli Stati membri, nell'applicare le aliquote ridotte e le esenzioni, possono far ricorso alla nomenclatura combinata o alla classificazione statistica dei prodotti associata alle attività, o a entrambe, per delimitare con precisione

la categoria in questione.

Proprio al fine di agevolare gli operatori economici nella individuazione dell'aliquota IVA applicabile alle operazioni poste in essere, nella banca dati TEDB (*Taxes in Europe database*) della Commissione europea, gli Stati membri riportano i codici di nomenclatura combinata (NC) riferiti ai beni e i codici statistici (CPA) riferiti alle prestazioni dei servizi per i quali le normative nazionali prevedono l'applicazione di aliquote ridotte.

Il Dipartimento in punto di codificazione ha osservato che potrebbe risultare particolarmente oneroso, oltrechè asistemico, prevedere in via generalizzata tale codificazione, che, peraltro, potrebbe non essere compatibile con le esigenze informative di natura commerciale tra cliente e fornitore.

1.2. Le deduzioni dell'Agenzia delle Entrate -

In punto di lievitazione dei costi di conduzione della FE dai 16 mln. di euro del 2019 ai 27 mln. di euro del 2021, l'aumento progressivo dei costi di conduzione è attribuibile all'aumento dei volumi gestiti dai sistemi dell'Agenzia. Infatti, dal 2019 al 2021 sono stati gestiti oltre 2 miliardi di file di fatture elettroniche all'anno, per i quali è stato necessario garantire e gestire tutte le fasi previste dal processo di "fatturazione elettronica", dall'accoglienza all'elaborazione, dal recapito alla memorizzazione e conservazione elettronica; ovviamente, il totale di fatture gestite si incrementa ogni anno di 2 miliardi di fatture (a fine 2021 il numero di fatture gestite era approssimativamente di 6 miliardi). Va da sé che l'aumento dei volumi si traduce, tecnicamente, in un aumento dello spazio di memorizzazione utilizzato, sia per le banche dati, sia per il sistema documentale a supporto del ciclo di gestione del file fattura, sia per il servizio di Disaster Recovery, anch'esso proporzionale ai volumi gestiti. Per completezza, l'articolo 14 del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, che ha introdotto i commi 5-bis e 5-ter all'articolo 1 del decreto legislativo n. 127/2015, ha previsto la memorizzazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, delle fatture elettroniche fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento; tale previsione è stata recepita con il Provvedimento del Direttore

dell’Agenzia delle entrate del 24 novembre 2022. In funzione di questa previsione normativa, si prevede pertanto un aumento progressivo dei costi di conduzione fino al raggiungimento del periodo massimo di memorizzazione.

In punto di divieto all’AdE, per i noti vincoli di *privacy*, all’analisi del “*data set* oggetto” delle FE tra privati, il tema risulta attualmente superato, in esito ad un confronto con l’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, che ha consentito di individuare le modalità di utilizzo, da parte dell’Agenzia, dei dati contenuti nelle fatture elettroniche per le proprie finalità istituzionali, nel rispetto di alcune misure di sicurezza a tutela della riservatezza dei cittadini; il Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate del 24 novembre 2022, ha integralmente sostituito il provvedimento del 30 aprile 2018 e successive modificazioni, al fine di recepire le disposizioni recate dal richiamato articolo 14 del decreto-legge n. 124 del 2019. In particolare, il Garante si è pronunciato sulle proposte dell’Agenzia con il parere n. 454 del 22 dicembre 2021 e, nei mesi successivi, si sono svolte ulteriori interlocuzioni con l’Autorità per definire gli aspetti applicativi, all’esito delle quali è stato emanato il Provvedimento del 24 novembre 2022. Con il parere del Garante sopra citato è stato sancito, tra l’altro, che “[..]con riferimento alle fatture elettroniche tra operatori economici, l’Agenzia delle entrate memorizza nella banca dati fattura integrati, da utilizzare per lo svolgimento delle attività di analisi del rischio di evasione, elusione e frode fiscale, di promozione dell’adempimento spontaneo e di controllo ai fini fiscali anche il metodo di pagamento e, con esclusione delle fatture emesse nei confronti dei consumatori finali e delle fatture emesse da cedenti/prestatori che operano nell’ambito del settore legale, anche la descrizione dell’operazione, ossia natura, quantità e qualità dei beni ceduti e dei servizi prestati; [..]”. L’Agenzia può quindi memorizzare i dati fiscali contenuti nelle fatture elettroniche, incluse le informazioni relative all’oggetto della fattura, con l’unica eccezione delle fatture emesse nei confronti dei consumatori finali e delle fatture emesse da cedenti/prestatori che operano nel settore legale, ciò in ragione della possibile delicatezza dei dati, anche potenzialmente relativi a condanne penali, riportati nella descrizione dell’operazione. Tali dati, potranno essere utilizzati per lo svolgimento di alcune attività istruttorie e, in via automatizzata, per le attività di analisi del rischio, di promozione

dell'adempimento spontaneo e di controllo ai fini fiscali, anche attraverso la loro elaborazione con i dati presenti nelle altre banche dati dell'Agenzia delle entrate.

In punto di superamento del vincolo della privacy mediante l'utilizzo generalizzato dell'istituto della pseudonimizzazione, con il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 novembre 2022 è stato superato tale vincolo, per cui è decaduta l'esigenza alla base della pseudonimizzazione. Oggi l'Agenzia delle Entrate, fatte salve talune eccezioni per le fatture emesse nei confronti dei consumatori finali e delle fatture emesse da cedenti/prestatori che operano nell'ambito del settore legale, recependo le previsioni contenute nel richiamato parere n. 454 del 22 dicembre 2021 del Garante per la protezione dei dati personali, memorizza nella c.d. "banca dati fattura integrati" anche la descrizione dell'operazione, ossia natura, quantità e qualità dei beni ceduti e dei servizi prestati, e può farne uso con le finalità e i limiti definiti. L'AdE ha osservato inoltre che l'ipotesi di una generale pseudonimizzazione dei dati delle fatture elettroniche, ormai superato, avrebbe comportato un impatto molto rilevante, sia in termini di processo elaborativo che di costi di conduzione, con particolare riferimento alla duplicazione delle basi dati e alla loro gestione. In aggiunta a questa considerazione, l'AdE ha evidenziato che sarebbe stato estremamente difficoltoso, se non impossibile, pseudonimizzare dati non strutturati (come le informazioni di natura, quantità e qualità) in quanto, attualmente, il *data set* oggetto della FE è un campo non strutturato contenente informazioni che in linea di principio possono includere qualsiasi riferimento a un dato personale in formato non noto e non predicibile.

In punto di classificazione analitica del contenuto del *data set* oggetto della fattura elettronica (natura e qualità dell'oggetto della prestazione), l'AdE ha osservato che la classificazione analitica del contenuto del *data set* oggetto della fattura elettronica appare di difficile applicazione, laddove si dovrebbe prevedere una classificazione codificata per tutte le tipologie di cessioni/prestazioni di servizi operate da soggetti IVA, il che implicherebbe non solo lo sforzo del sistema Paese di codificare qualsiasi tipo di transazione commerciale di beni e servizi, ma anche una particolare invasività della Pubblica Amministrazione nei confronti di liberi scambi tra privati. Ad ogni modo si evidenzia che il tracciato XML della fatturazione elettronica già permette alle

parti di accordarsi per una eventuale codifica di informazioni su campi opzionali del tracciato, e che, comunque, i controlli del Sistema di Interscambio sono funzionali alla verifica dei dati fiscalmente rilevanti, previsti dall'art. 21 del d.p.r. 633/72.

1.3. Le deduzioni dell'ANCE

L'ANCE in merito alle problematiche gestionali connesse a frodi, fatturazione e sotto fatturazione, non dispone di elementi di analisi specifica. In punto di *Split payment*, ha evidenziato che il combinato di Fatturazione elettronica, *split payment* e ritardo nel rimborso dell'IVA crea gravi problemi di liquidità alle imprese.

Sul tema l'ANCE dispone di un'indagine effettuata nel 2020 presso il sistema associativo in cui si evidenziava che il 60 per cento delle imprese di costruzioni ha segnalato tempi di rimborso superiori ai 9 mesi (270 giorni) dall'emissione della fattura, e il 90 per cento tempi superiori a 3 mesi (90 giorni). Anche analizzando solo i tempi di ottenimento del rimborso rispetto alla presentazione dell'istanza di rimborso IVA (che avviene solo dopo settimane o addirittura mesi perché prima la normativa non lo consente), è emerso che solo il 22 per cento delle imprese ottiene un rimborso entro 3 mesi. Nel 2019 la Commissione europea indicava l'Italia come fanalino di coda dell'Europa nel rimborso dei crediti Iva con una media di 63 settimane, contro la media europea di 16 settimane, 440 giorni. Ance osserva che il Governo, nella richiesta di proroga del 2020 dell'applicazione di tale meccanismo per un ulteriore triennio, parlava di soli 74 giorni, non tenendo in alcuna considerazione il lasso temporale che, in base alle regole ordinarie, deve necessariamente intercorrere tra l'emissione della fattura e la presentazione dell'istanza di rimborso che, nelle migliori delle ipotesi, è pari a 4 mesi (per i soggetti che possono richiedere il rimborso del credito IVA per ogni trimestre dell'anno, con istanza da presentare nel mese successivo alla scadenza del trimestre - es. ad aprile, per il credito IVA relativo al trimestre gennaio-marzo).

A tale riguardo, nella stima della tempistica dei rimborsi l'Amministrazione conta i tempi di rimborso dal momento della presentazione della dichiarazione IVA annuale o trimestrale (data dalla quale decorrono i tempi per il rimborso) e non dall'emissione della fattura.

Il problema riguarda quindi il computo di tempi differenti; tempistica invariata

anche con l'entrata in vigore della FE, che, invece, avrebbe dovuto velocizzare la procedura.

Da una parte, quindi, l'Amministrazione finanziaria sostiene che i tempi si siano ridotti contando i tempi di rimborso dal momento della richiesta in dichiarazione IVA annuale o trimestrale, dall'altra, l'impresa vanta il credito IVA già nei trenta giorni successivi all'emissione della fattura e alla conseguente registrazione.

Lo split payment, in teoria, sarebbe un meccanismo sostenibile se i rimborsi fossero effettuati in tempi brevissimi, come avviene nel resto d'Europa, come ad esempio in Finlandia, dove il credito IVA viene rimborsato dopo un giorno.

Con la tempistica italiana, invece, si stima lo split payment provochi al settore edile, già fisiologicamente a credito IVA, una perdita di liquidità pari a circa 2,5 mld di euro all'anno, a cui si aggiungono i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione, che drenano ulteriori 6 mld di euro.

L'aspetto delle gravi conseguenze finanziarie collegato allo *split payment* per le imprese di costruzioni, la proroga e le tempistiche molto lunghe di rimborso dell'IVA, non sono mai stati presi in considerazione. L'ANCE scongiura ogni ulteriore estensione temporale del meccanismo che, del resto, risulta del tutto superfluo proprio in ragione della completa implementazione della fatturazione elettronica, che dal 2019 riguarda anche i rapporti tra privati.

In punto di crediti commerciali e ritardi di pagamento, l'ANCE osserva che la fatturazione elettronica è lo strumento utilizzato per alimentare la piattaforma di certificazione dei crediti commerciali del MEF, piattaforma che viene poi utilizzata per rilevare i tempi medi di pagamento.

Nel settore lavori pubblici il meccanismo dei tempi di pagamento è legato agli stati di avanzamento lavori emessi dal direttore lavori, dipendente PA, e non dalla data della fattura. La fattura è un dettaglio. Molto spesso la fattura viene emessa quando sostanzialmente l'impresa sa di poter essere pagata. Per cui, quando si vanno a rilevare i tempi di pagamento sulla base della fatturazione elettronica, spesso le PP.AA. risultano adempienti dal punto di vista dei pagamenti, ma, nella realtà, non è così. Le imprese attendono di poter emettere la fattura nel momento in cui ragionevolmente hanno la certezza di poter essere pagate. Quella rappresentata è una specificità del

settore delle costruzioni. ANCE ha tentato di trovare una soluzione, mettendosi a disposizione del MEF, affinché le informazioni sui tempi di pagamento fossero corrette e non legate soltanto alla fatturazione elettronica. Pur essendoci inoltre in atto due procedure di infrazioni europee sui pagamenti della PA, il MEF non ha concesso sostanzialmente alcuna disponibilità a trovare una soluzione.

1.4. Le deduzioni della Guardia di Finanza

L'obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato è stato introdotto dal 2019 per contrastare efficacemente l'evasione fiscale e le frodi IVA e incentivare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari; le regole tecniche per predisporre, trasmettere, ricevere, consultare e conservare le fatture elettroniche sono state stabilite dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate n. 89757 del 30 aprile 2018, successivamente modificato e integrato dal provvedimento n. 524526 del 21 dicembre 2018, in armonia con le indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali⁷. Secondo i citati provvedimenti, l'Agenzia delle entrate avrebbe dovuto memorizzare i *file* xml delle fatture elettroniche esclusivamente in caso di adesione del contribuente a un apposito servizio di consultazione messo a disposizione di quest'ultimo. In tale ipotesi, la citata Agenzia e la Guardia di finanza avrebbero potuto utilizzare i dati dei *file* per le attività di controllo, di cui agli articoli 51 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, con le modalità da stabilite con apposito decreto ministeriale, sentita l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali (mai emanato). In caso di mancata adesione al citato servizio, invece, una volta recapitata la fattura elettronica al destinatario, l'Agenzia delle entrate avrebbe dovuto cancellare il *file* della fattura elettronica memorizzando esclusivamente i cc.dd. "dati fattura", ossia i dati fiscalmente rilevanti di cui all'articolo 21 del D.P.R. n. 633/1972, ad esclusione di quelli di cui al comma 2, lettera g), concernenti "*natura, quantità e qualità dell'operazione*". I dati fattura potevano essere utilizzati per lo svolgimento delle attività

⁷ Provvedimenti n. 9059949 del 15 novembre 2018 e n. 9069072 del 20 dicembre 2018.

di analisi del rischio e di controllo. A partire dal 2019, quindi, la GdF ha avuto accesso ai dati fattura.

In tema di utilizzo dei dati della fatturazione elettronica per il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, l'introduzione di un sistema generale di fatturazione elettronica obbligatoria ha consentito all'Amministrazione finanziaria di incrementare il patrimonio informativo a disposizione per effettuare mirate analisi di rischio dirette a contrastare i più rilevanti fenomeni di evasione fiscale e di frode.

Infatti, le informazioni provenienti dalla fatturazione elettronica obbligatoria, rispetto a quelle oggetto di comunicazione ai sensi dell'abrogato art. 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78⁸ (c.d. "nuovo spesometro"), sono più precise, considerato che le stesse sono riferibili direttamente ai documenti emessi/ricevuti dalle controparti commerciali; sono acquisite automaticamente, a prescindere, quindi, da un comportamento attivo del contribuente in termini di adempimento spontaneo a un obbligo comunicativo, peraltro spesso disatteso dai soggetti coinvolti in circuiti di frode; sono disponibili in tempo reale per l'effettuazione di analisi di rischio, riscontri e altri accertamenti preliminari, sin dal momento della loro generazione o trasmissione attraverso il "Sistema di Interscambio" ("SdI").

A riprova delle potenzialità sottese a questo strumento, si evidenzia che nel corso degli ultimi mesi, soprattutto grazie all'analisi dei dati delle fatture elettroniche, sono state scoperte gravi irregolarità connesse alla circolazione dei crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica introdotti dalla legislazione emergenziale, che hanno portato al sequestro preventivo di crediti inesistenti per oltre 6 miliardi di euro.

In particolare, le attività investigative svolte in questo settore hanno consentito di far emergere un'ampia casistica di frodi, correlate, ad esempio, a lavori edilizi incompatibili con le dimensioni imprenditoriali dei soggetti che li avrebbero effettuati e che avrebbero praticato lo "sconto in fattura".

Tali imprese emettevano fatture false attestanti lavori mai realizzati al fine di generare crediti d'imposta inesistenti da monetizzare presso gli intermediari finanziari.

⁸ Convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. Esito del contraddittorio

La Fatturazione Elettronica è un sistema introdotto gradualmente, sotto impulso dell'ordinamento comunitario, dapprima verso la Pubblica Amministrazione ed oggi entrato definitivamente a pieno regime anche nei confronti del sistema privato (individui e soggetti commerciali), in piena attuazione della normativa istitutiva.

Il contraddittorio con GdF ha evidenziato la centralità dello strumento FE al servizio delle analisi finanziarie, per la stessa natura dello strumento FE; le informazioni ivi contenute, infatti, sono precise perchè direttamente contenute nei documenti, sono acquisite automaticamente, e disponibili in tempo reale per l'effettuazione di analisi di rischio, riscontri e altri accertamenti preliminari, sin dal momento della loro generazione o trasmissione attraverso il "Sistema di Interscambio" ("SdI"). A riprova delle potenzialità investigative dello strumento, GdF ha evidenziato che nel corso degli ultimi mesi (2022-2023) soprattutto grazie all'analisi dei dati delle fatture elettroniche, sono state scoperte gravi irregolarità connesse alla circolazione dei crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica introdotti dalla legislazione emergenziale, che hanno portato al sequestro preventivo di crediti inesistenti per oltre 6 miliardi di euro. Le recenti attività investigative svolte in questo settore hanno consentito di far emergere un'ampia casistica di frodi, correlate, ad esempio, a lavori edilizi incompatibili con le dimensioni imprenditoriali dei soggetti che li avrebbero effettuati e che avrebbero praticato lo "sconto in fattura". Tali imprese emettevano fatture false attestanti lavori mai realizzati al fine di generare crediti d'imposta inesistenti da monetizzare presso gli intermediari finanziari.

Il contraddittorio con AdE ha evidenziato il recente superamento del divieto generalizzato del Garante per la tutela dei dati personali, a tutela della privacy, all'analisi del *data set oggetto* della FE; divieto che permane solo relativamente a specifiche categorie di fatture (consumatori finali e servizi legali). Pertanto, approntate tutte le misure a tutela dei dati personali, non vige più il divieto generalizzato all'analisi del *data set oggetto* della FE, consentendo una effettiva integrazione del contenuto della FE a servizio del sistema della fiscalità.

Come osservato dal Dipartimento delle Finanze del MEF, in ambito comunitario la FE verrà resa obbligatoria anche per le transazioni transfrontaliere, oggi non soggette

a FE, capovolgendo l'attuale regime transitorio comunitario che ne ha consentito l'adozione, per le operazioni in ambito nazionale, su autorizzazione in deroga dell'UE. La Commissione europea ha infatti presentato, in data 8 dicembre 2022, la Proposta COM (2022) 701 final che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'Era digitale, "VAT in digital Age" (c.d. ViDA). La proposta prevede, a partire dal 2028, l'obbligo di fatturazione elettronica strutturata, che consente l'elaborazione dei dati indicati nel documento, per le operazioni intracomunitarie B2B, mediante l'utilizzo del formato *standard* europeo di cui alla direttiva 2014/55/UE sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. In base a tale proposta di direttiva, anche per le operazioni interne la fattura elettronica strutturata costituirà la regola generale per l'emissione delle fatture (articoli 217, 218 e 232 della direttiva IVA) e l'uso di fatture cartacee sarà possibile solo in situazioni particolari autorizzate dagli Stati membri. La proposta mira a sostituire il regime transitorio attualmente in vigore trattando le operazioni intracomunitarie allo stesso modo di quelle interne, per cui l'IVA sarebbe dovuta nello Stato membro di destinazione dei beni all'aliquota di tale Stato membro, ma sarebbe addebitata e riscossa dal fornitore nel proprio Stato membro.

In punto di codificazione e strutturazione del data set oggetto della FE, la Direzione Sistema informativo della fiscalità (Ufficio I) del Dipartimento Finanze del MEF, in tema di codificazione dell'oggetto della FE sulla scorta della catalogazione statistica europea, ha sollevato dubbi di compatibilità con la direttiva IVA (dir 2006/112/CE) che indica tra gli elementi obbligatori della fattura (art. 226) la quantità e la natura dei beni e dei servizi resi e non prevede anche l'inserimento della codificazione; la Direzione ha evidenziato, inoltre, difficoltà di individuare con precisione i codici dei beni; mentre per i servizi occorrerebbe fare riferimento ai codici CPA (codici per la classificazione statistica dei prodotti associati alle attività) e stabilire se in caso di difformità prevalga la descrizione o il codice.

Infine, sul punto, la Direzione ha osservato che anche l'AdE ha rilevato l'invasività di una tale catalogazione e l'onerosità nell'implementazione dello SDI.

Il contraddittorio con ANCE ha evidenziato la piena disponibilità della principale organizzazione delle imprese di costruzioni ad una collaborazione istituzionale con

MEF e ANAC, affinché, mettendo a disposizione anche il proprio ufficio studi per l'elaborazione dei dati provenienti dalle citate istituzioni, siano offerti ulteriori elementi all'analisi delle FE della PA, soprattutto in materia di appalti e subappalti di lavori pubblici. Sullo sfondo è quindi evocato il tema, sensibile, della sovrapproduzione e della lievitazione dei costi dei LL.PP. e delle truffe nel settore dei LL.PP. anche in ragione della progressiva liberalizzazione del regime del subappalto; tale tema è un grave *vulnus* non solo a danno della finanza pubblica, ma anche a danno del settore rappresentato da ANCE, attraversato da concorrenza sleale di soggetti improvvisati non professionali, che si sono riversati nel settore soprattutto per intercettare il meccanismo di cessione dei *bonus* fiscali. ANCE ha evidenziato la specificità del ritardo di pagamento della FE in ambito LL.PP. perché emessa solo dopo la verifica della disponibilità finanziaria della stazione appaltante.

La FE PA nei LL.PP. dovrà divenire un elemento fondamentale anche per agevolare il recupero dei tempi di pagamento dei crediti dei LL.PP ed opportunamente integrata alla BDNCP nell'ambito della digitalizzazione del flusso informativo dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici previsto nel nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, parte II) che istituisce il fascicolo virtuale dell'operatore economico e dispone la digitalizzazione del flusso documentale dell'intero ciclo di vita del contratto pubblico, a partire dalle piattaforme di approvvigionamento digitale per proseguire con l'utilizzo di procedure automatizzate.

In tema di ritardo dei pagamenti dei crediti commerciali della PA monitorati nella piattaforma dei crediti commerciali (PCC) curata da RGS sulla base delle FE della PA, RGS (circolare n. 17 in data 07 aprile 2022) cura il monitoraggio dei pagamenti nell'ambito della seconda fase della procedura d'infrazione UE n. 2014/2143 - in attuazione della direttiva 2011/7/UE - relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a seguito della sentenza di condanna pronunciata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in data 28 gennaio 2020, per la violazione da parte dell'Italia della direttiva citata. Tra le riforme abilitanti del PNRR che l'Italia si è impegnata a realizzare in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, è prevista la Riforma n. 1.11 relativa alla "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie"; la Riforma prevede il rispetto

dei tempi di pagamento previsti dalla normativa nazionale ed europea entro il quarto trimestre 2023, con conferma nel 2024 su indicatori elaborati sui dati della piattaforma dei crediti commerciali - PCC.

In tema di controllo della spesa pubblica degli appalti di LL.PP., l'audizione di ANAC ha rilevato (13.4) che la banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita da ANAC non è collegata direttamente allo SdI, che il sistema dei controlli, pur esistente, andrebbe implementato e che il flusso di informazioni non arriva direttamente alla banca dati ed i dati non sono puntuali e che, al momento, ANAC non è in grado di acquisire un flusso costante di dati sui mandati di pagamento e sulla FE. ANAC, tramite la banca dati dei contratti pubblici, segue tutto il flusso informativo contrattuale dalla programmazione (CIG) fino al pagamento; sarebbe necessario completare il flusso informativo con il collegamento con lo SdI.

Plurime acquisizioni, sia in fase istruttoria che in fase deliberativa (AdE, Dipartimento Entrate, GdF), confermano che il sistema di FE italiano è unico in europa ed è un modello avanzato, sia come tecnologia che per integrazione dei sistemi informativi. Tale modello è a supporto di una moderna politica di *compliance* fiscale di un paese attraversato da un livello critico di evasione fiscale perché tra i più elevati, non solo in ambito europeo.

Per quanto concerne la FE della PA, oggetto principale di questa relazione, in tema di riscontro delle tendenze di evoluzione del quadro applicativo della FE della PA, rispetto a quello rappresentato in relazione, la Ragioneria generale dello Stato (RGS), attore principale della FE della PA sotto il profilo del monitoraggio della spesa pubblica e coordinamento della finanza pubblica, in tema di legame tra la fattura elettronica e la classificazione economica di bilancio, ha osservato che sotto il profilo informatico e contabile l'integrazione è assicurata nell'ambito dei sistemi informatici della RSG in quanto, durante le diverse fasi del ciclo passivo, la fattura stessa e le transazioni connesse subiscono gli appropriati processi di classificazione. Infatti nel nuovo sistema InIt la fattura elettronica, nel momento in cui viene registrata, viene attribuita ad una voce del piano dei conti. Al momento dell'impegno e successivamente dell'emissione del titolo di pagamento (operazioni che oggi sono effettuate in Sicoge e domani saranno svolte in InIt) la transazione è classificata in base

alla classificazione economica delle spese del bilancio dello Stato. Inoltre una matrice di raccordo tra il piano dei conti e la classificazione economica di bilancio assicura il collegamento tra le due scritture contabili connesse alla fattura, ossia – rispettivamente – quella in contabilità economico patrimoniale e quella in contabilità finanziaria.

RGS osserva che tale *set* informativo risulta adeguato, rispetto all’alternativa – ritenuta non plausibile - di modificare la struttura della fattura elettronica classificandola nativamente rispetto alla classificazione economica del bilancio dello Stato, anche perché non appare fattibile che i soggetti che emettono fattura possano provvedere essi stessi *ab origine* ad attribuire la classificazione alla fattura.

In punto di costi del sistema FE, i dati forniti dall’AdE confermano, in proporzione al numero delle fatture (termini relativi), la sostanziale irrilevanza dei costi di investimento e la marginalità dei costi di conduzione della FE della Pubblica Amministrazione rispetto al costo complessivo, determinato sostanzialmente, oggi, dalle FE tra privati.

In punto di analisi dei benefici della FE per la finanza pubblica, l’apporto finanziario all’emersione fiscale della FE è oggetto di analitiche analisi effettuate da parte della Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva degli anni 2020-2021 allegata alla NADEF in attuazione dell’art. 10-bis.1 c. 3 Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il Decreto Legislativo 24 settembre 2015 n. 160, recante disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (in attuazione degli articoli 3 e 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23), ha previsto che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), venga presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Per la redazione di tale Rapporto il Governo si avvale della «Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'evasione fiscale e contributiva». Nel solo 2019, anno iniziale della FE tra privati, la relazione (p.5 let.b) al termine di calcoli articolati stimava una emersione del gettito IVA derivante da scambi interni superiore a 2,9 miliardi, di cui imputava alla FE un ammontare compreso tra 1,7 e 2,0 miliardi.

In disparte dal tema dell’analisi costi-benefici della FE PA, per i motivi anzidetti,

tuttavia, si segnala alla AdE, quale gestore dello SdI, l'opportunità di vigilare e governare attentamente la dinamica dei costi del sistema FE; questo al fine di rideterminarne la dinamica verso una progressiva riduzione del costo in termini relativi, inversamente proporzionale alla crescita del numero di FE gestite e delle relative operazioni collegate ad ogni FE; AdE è chiamata ad intervenire per invertire il trend di crescita dei costi della FE che ha dichiarato - nelle deduzioni - essere direttamente connesso alla crescita del numero delle fatture gestite; soprattutto relativamente ai costi di conduzione, aumentati dai 16 mln. di euro del 2019 ai 27 mln. di euro del 2021.

La FE tra privati è un prezioso strumento di ausilio alla *compliance fiscale*, e non solo nella liquidazione dell'IVA nelle transazioni commerciali. Sul punto, l'AdE ha raggiunto un grado elevato nella messa a disposizione di servizi a tutti gli utenti IVA nel portale fatture e corrispettivi, anche con lo scopo di contribuire a migliorare le attività amministrative, gestionali e, anche, il dialogo trasparente con l'amministrazione fiscale. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - nell'ambito delle "Misure di supporto per le Piccole e Medie Imprese" (PMI) - mette gratuitamente a disposizione delle PMI abilitate al MePA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione) sul portale Acquisti in rete i servizi necessari alla generazione, gestione ed invio delle fatture elettroniche ed alla loro conservazione a norma.

Mentre la FE tra privati appare oggi uno strumento integrato a servizio delle politiche fiscali, invece la Fatturazione Elettronica della PA, non appare ancora effettivamente implementata quale strumento al servizio del monitoraggio della spesa pubblica e al coordinamento della finanza pubblica, contrariamente a quanto disposto nel vigente richiamato quadro normativo.

In tema di adempimento della previsione normativa circa l'utilizzo della FE della PA quale strumento al servizio del monitoraggio della spesa pubblica, l'analisi documentale, l'indagine istruttoria e le audizioni istruttorie hanno evidenziato una parziale e frammentata attuazione del quadro normativo, che appare attuato solo per alcuni frammentati e limitati profili ed in modo parziale; segnatamente quelli relativi al controllo della spesa pubblica in materia di appalti pubblici (ANAC), al monitoraggio della spesa sanitaria (MEF-RGS) ed al monitoraggio del ritardo dei

pagamenti della Pubblica Amministrazione (MEF-RGS), al *report* mensile sulla FE (MEF-Dipartimento Finanze). Tali adempimenti sono limitati, frammentati e parziali perché non inseriti in un disegno organico di integrazione dell'utilizzo della FE quale strumento al servizio del coordinamento della finanza pubblica e del monitoraggio della spesa pubblica.

L'analisi documentale e l'attività istruttoria svolta (audizioni AdE-AGENAS-MEF-ANAC), evidenziano che il relativo quadro normativo, puntualmente richiamato in relazione, appare ancora ampiamente suscettibile di ulteriori progressivi margini di implementazione, soprattutto in tema di monitoraggio della spesa pubblica e coordinamento della finanza pubblica.

Non è questa la sede per riprendere le fila, in linea tecnica, degli adempimenti mancanti, peraltro puntualmente richiamati in relazione.

In questa sede è sufficiente richiamare la potenzialità di utilizzo dello strumento FE ai fini del monitoraggio e controllo della spesa pubblica, ai fini della *spending review* e della determinazione dei costi *standard*, dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi pubblici (LEA); ai fini del controllo e monitoraggio della spesa pubblica, in particolare della spesa sanitaria e della spesa degli appalti e subappalti di LL.PP. e ai fini della qualificazione e riqualificazione della spesa pubblica.

L'AdE trasmette i dati della FE al MEF, cui compete l'elaborazione dei dati della FE ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del monitoraggio della spesa pubblica (RGS) e delle politiche fiscali (Dipartimento Finanze).

Il sistema di interscambio (SdI) e quindi la FE è già connessa con il sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le Amministrazioni Centrali dello Stato di RGS, per cui i Ministeri attraverso il nuovo sistema InIt, ricevono le fatture elettroniche, le accettano o le rifiutano, le gestiscono in tutte le fasi del processo amministrativo-contabile fino all'emissione del titolo di spesa elettronico (oggi emesso ancora mediante il sistema SICOGE e in prospettiva anche questo destinato ad essere gestito nel nuovo sistema InIt) nel sistema informativo di pagamento della PA (SIPA).

Come anche emerso nel corso dell'audizione istruttoria con RGS (vedasi cap.I, para 13.5, IGB-Uff.XV) occorre procedere ad implementare tale connessione collegando la

FE (SDI) con il pagamento elettronico (SIPA-InIt/SICOGE); infatti allo stato attuale manca un collegamento della FE con le classificazioni economiche e funzionali della spesa pubblica; appare, sul punto, indispensabile un collegamento della FE con le classificazioni economiche di spesa per consumi intermedi di parte corrente e per gli investimenti in conto capitale. La base dati della fatturazione elettronica, in prospettiva, dovrà essere utilizzata per condurre un'analisi della spesa pubblica in tema di costi relativi alle singole amministrazioni per categorie merceologiche omogenee, come anche riconosciuto in audizione istruttoria da RGS (IGB-Uff.XIV, vedasi cap.I, para 13.5).

Appare, altresì, dirimente e centrale, a tal fine, il nodo cruciale della standardizzazione e codificazione dell'oggetto dell'ordinativo elettronico di spesa, come anche osservato da AdE in audizione istruttoria (vedasi cap.I para 13.1); la codificazione dell'ordinativo elettronico di spesa è elemento fondamentale per il monitoraggio della spesa pubblica, sia in fase ascendente di programmazione che in fase discendente, quella di controllo della spesa pubblica.

Non si vogliono, qui, eludere, le osservazioni dell'AdE e del Dipartimento delle Finanze circa l'invasività e l'onerosità di una codificazione dell'ordinativo elettronico di spesa e della FE; come anche il tema della compatibilità della stessa codificazione con l'art. 226 della direttiva IVA (dir 2006/112/CE) che indica tra gli elementi obbligatori della fattura (art. 226) la quantità e la natura dei beni e dei servizi resi e non prevede anche l'inserimento della codificazione.

Data la natura e lo scopo di questo referto, la rilevanza della codificazione, quale osservazione di tendenziale carattere evolutivo, non è limitata dalla coerenza di tale osservazione di carattere strutturale rispetto a puntuali e specifici riferimenti di compatibilità con l'attuale quadro normativo (art. 226 dir. IVA); laddove - invece - lo scopo di questo referto è proprio rilevare la fondatezza di elementi strutturali che necessitano, se del caso, anche il superamento di specifici elementi dell'attuale quadro normativo.

In punto di compatibilità della codificazione con l'art. 226 della direttiva IVA, appare qui sufficiente osservare che la natura della fonte (direttiva) consente allo stato nazionale ampi margini di autonomia in tema di modalità di indicazione dei beni e

servizi oggetto della FE, anche mediante l'adozione di un sistema di codificazione statistico-merceologico già adottato in ambito europeo.

Sul punto, dirimente, in tema di costi e di invasività di un sistema di codificazione dell'ordinativo e della FE, appare, qui, sufficiente osservare che un tale sistema di codificazione è, ovviamente, di difficile implementazione; ma che è già applicato, da decenni, con progressive successive implementazioni, in ambito doganale europeo, con applicazione di elevati standard europei di tutela della riservatezza, garantendo, altresì, velocità ed economicità dei traffici commerciali, i cui costi sono a carico delle imprese.

In relazione al rilievo formulato da RGS circa la criticità di una codificazione "nativa" della FE PA, rispetto alla classificazione economico-finanziaria del bilancio dello Stato (vedasi punto 11 ult. cpv.), si evidenzia che la codificazione economico-finanziaria della FE PA non verrebbe effettuata a cura del soggetto commerciale privato affidatario della spesa pubblica perché non verrebbe effettuata in sede di emissione della FE della PA dal soggetto privato commissionario della spesa in qualità di emittente la FE; la classificazione economico-finanziaria della FE della PA sarebbe, invece, attribuita automaticamente dalla PA committente della spesa in sede di ordinativo elettronico della spesa (SIPA), collegato automaticamente alla FE via SDI, senza alcun intervento dell'emittente la FE PA.

3. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Anche nel contesto dell'attuazione del PNRR (M1C1) si invita il MEF e ANAC ad implementare le potenzialità informative della FE in ambito LL.PP. per integrarle nella banca dati dei contratti pubblici (BDNCP), a servizio di un più efficace ed effettivo controllo della spesa pubblica degli appalti e subappalti di LL.PP. sia a tutela della finanza pubblica (interesse pubblico primario), ma anche a tutela della professionalità e concorrenzialità del settore (interesse pubblico secondario).

Il nuovo codice degli appalti assegna alla BDNCP un ruolo fondamentale nella digitalizzazione dell'intero ciclo documentale del contratto pubblico e nell'efficientamento del sistema nazionale degli appalti; a fronte della qualificazione e razionalizzazione delle stazioni appaltanti si impone anche una qualificazione delle

organizzazioni delle imprese che dovranno supportare tale fondamentale processo di semplificazione degli appalti attraverso la digitalizzazione del flusso documentale e la creazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico. Tale processo di digitalizzazione dovrà consentire di ridurre significativamente i tempi di pagamento delle FE dei LL.PP. da parte delle amministrazioni centri di spesa, stimolando una *compliance* di supporto fattivo al monitoraggio finanziario della spesa pubblica negli appalti e subappalti di LL.PP.

Si invita RGS a proseguire nell'implementazione del disegno normativo di integrazione della FE nel sistema InIt e nel sistema SICOGE (fintanto che quest'ultimo non viene dismesso e completamente assorbito dal nuovo sistema InIt), procedendo verso un tendenziale progressivo allineamento dell'oggetto della FE con la classificazione finanziaria ed economica della spesa pubblica contenuto nel mandato di pagamento elettronico (SIPA), allineando così il contenuto della FE con il relativo mandato di pagamento elettronico.

Si invita, altresì, RGS a procedere verso una tendenziale progressiva catalogazione dell'oggetto dell'ordinativo elettronico di spesa collegato alla FE al fine di perseguire nel tempo una tendenziale classificazione (sempre più analitica) del contenuto del *data set oggetto* della fattura elettronica della PA (natura e qualità dell'oggetto della prestazione), anche sulla scorta della catalogazione statistica europea contenuta nella nomenclatura combinata europea, che già vige con successo in ambito doganale nella codificazione dell'oggetto delle merci importate in sede di riscossione della TARIC (Tariffa doganale) a tutela della base imponibile dell'IVA all'importazione.

La codificazione dell'oggetto dell'ordinativo elettronico di spesa collegato alla FE è uno strumento indispensabile al servizio del coordinamento della finanza pubblica; infatti, opportunamente armonizzata ed integrata con la classificazione della spesa pubblica, la codificazione dell'oggetto dell'ordinativo elettronico di spesa e dell'oggetto della FE consentirebbe un'analisi di dettaglio della spesa pubblica (FE della PA) poichè il codice identificativo della FE della PA è già collegato univocamente al relativo mandato di pagamento informatico.

Si evidenzia che la codificazione dell'oggetto della FE è una facoltà nazionale consentita dall'ordinamento comunitario come implementazione delle informazioni

essenziali relative alle voci della FE, ai sensi dell'art.6 let. k) direttiva 2014-55-UE.

La FE della PA consentirebbe, quindi, di accedere ad un livello di dettaglio di analisi della spesa pubblica indispensabile ai fini della riqualificazione della spesa pubblica; con molteplici positivi riflessi ed applicazioni: migliore classificazione della spesa pubblica, migliore determinazione dei costi *standard*, migliore determinazione dei LEA, migliore determinazione delle politiche di riduzione della spesa pubblica (*spending review*), migliore determinazione del livello dei prezzi nel mercato digitale della PA (*e.procurement*) e del livello medio dei prezzi della spesa sanitaria e dei prezzi degli appalti e subappalti nei LL.PP.

Si invita AdE, quale gestore dello SdI, a valutare l'opportunità di verificare attentamente la dinamica dei costi del sistema FE al fine di rideterminarne la dinamica verso una progressiva riduzione in termini relativi, inversamente proporzionale alla crescita del numero di FE gestite e delle relative operazioni collegate ad ogni FE, onde invertire l'attuale trend di crescita dei costi della FE (prima dell'ottavo anno, termine di cancellazione della FE dallo SdI) connesso alla crescita del numero delle fatture gestite, soprattutto relativamente ai costi di conduzione, aumentati dai 16 mln. di euro del 2019 ai 27 mln. di euro del 2021.

Il disegno di implementazione degli utilizzi dello strumento FE a supporto della politica fiscale e di finanza pubblica comporta uno stretto coordinamento a livello tecnico-amministrativo tra vari soggetti istituzionali nel perseguimento di una chiara e moderna politica fiscale e di finanza pubblica a tutela dell'Erario e dei contribuenti.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

