

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		e degli esperti contabili, Gerardo Longobardi:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .	3, 10, 12, 14 16, 17, 18, 19
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE		Cannarsa Cristiano, <i>presidente e amministratore delegato di Sogei Spa</i>	14, 17
Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi; del Ragioniere generale dello Stato, Daniele Franco; del Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo; del presidente e amministratore delegato di Sogei Spa, Cristiano Cannarsa; del presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti		Franco Daniele, <i>Ragioniere generale dello Stato</i>	12
		Longobardi Gerardo, <i>presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili</i>	10
		Orlandi Rossella, <i>direttore dell'Agenzia delle entrate</i>	4, 18
		Pagano Alessandro (NCD)	9
		Pelillo Michele (PD)	8, 17
		Ruocco Carla (M5S)	10
		Screpanti Stefano, <i>capo del III Reparto – Operazioni della Guardia di finanza</i>	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 20.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi; del Ragioniere generale dello Stato, Daniele Franco; del Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo; del presidente e amministratore delegato di Sogei Spa, Cristiano Cannarsa; del presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Gerardo Longobardi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi; del Ragioniere generale dello Stato, Daniele Franco; del Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo; del presidente e amministratore delegato di Sogei Spa, Cristiano Cannarsa; del presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Gerardo Longobardi.

Innanzitutto, desidero ringraziare, anche a nome dei colleghi, tutti i presenti per aver accolto l'invito della Commissione.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'Anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria; potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

Con questa audizione, la Commissione intende promuovere un confronto tra tutti i soggetti coinvolti nel processo della fatturazione elettronica, al fine di individuare soluzioni condivise, che possano consentire di risolvere talune delle criticità emerse, quasi fisiologiche, in uno strumento complesso che coinvolge direttamente e indirettamente molti attori.

Sottolineo a questo proposito che la Commissione, fin dalle prime sedute tenutesi dopo la sua costituzione, ha individuato nella fatturazione elettronica uno dei temi su cui concentrare la propria attenzione, in considerazione dell'alto valore strategico che la piena attuazione di questo progetto riveste per l'innovazione e la modernizzazione della pubblica amministrazione sia sotto il profilo tecnologico, sia sotto quello dell'aggiornamento dei processi secondo una logica di contabilità più vicina a quella del mondo industriale. In questa prospettiva, la fatturazione elettronica dovrebbe consentire, oltre alla tracciabilità di tutta l'attività di acquisizione di beni e servizi da parte dell'amministrazione, anche un monitoraggio e un'analisi della spesa, migliorando e velocizzando i processi di controllo dell'amministrazione finanziaria.

Com'è noto, dopo una fase di sperimentazione, il formato di fattura elettronica è diventato obbligatorio per le amministrazioni centrali dello Stato dallo scorso 6 giugno. Dal marzo 2015 tale

formato verrà esteso anche alle amministrazioni locali e alle aziende sanitarie locali.

Nel corso delle audizioni svolte, come ho già ricordato, sono emerse talune criticità che la Commissione vorrebbe fossero affrontate, proprio per la loro rilevanza, in questa seduta. Tra le altre, mi limito a segnalarne alcune, quali quelle, ad esempio, relative alla conservazione sostitutiva dei documenti da parte delle imprese, che a tal fine debbono assolvere a una serie di obblighi previsti nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014 e che, comunque, comporteranno degli oneri non solo amministrativi, ma anche economici, a loro carico, e la mancata previsione, nel processo attualmente in funzione, di un obbligo per l'amministrazione ricevente di inviare al mittente la ricevuta di accettazione della fattura, ovvero una comunicazione sull'esito della fattura dopo la verifica del documento.

Si tratta di questioni non marginali, ma che al tempo stesso non inficiano la qualità di un progetto che questa Commissione, nei limiti delle proprie competenze, vuole concretamente contribuire a migliorare, riconoscendone il valore strategico che gli è stato attribuito anche dall'Esecutivo.

Do la parola alla dottoressa Orlandi e, al termine del suo intervento al dottor Franco, visto che l'Agenzia delle entrate e la Ragioneria generale dello Stato governano i domini di intervento della fatturazione elettronica. Subito dopo darò la parola al presidente della Sogei che è il *partner* tecnologico del progetto e, infine, al presidente dei dottori commercialisti. Tutto ciò con riserva per me e gli altri colleghi di rivolgere agli auditi, al termine dei loro interventi, domande e richieste di chiarimenti.

ROSSELLA ORLANDI, *direttore dell'Agenzia delle entrate*. Grazie Presidente, signori deputati e senatori, per avermi invitato a fornire qualche chiarimento circa lo stato dell'arte della fatturazione elettronica con particolare riferimento alla pubblica amministrazione.

Come sapete, la previsione dell'obbligo di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione risale alla legge finanziaria per il 2008. Tale obbligo è stato introdotto con gradualità, anche a seguito di un preventivo confronto fra le istituzioni responsabili del progetto e le associazioni di categoria delle imprese e dei professionisti. Il regolamento attuativo del 2013 ha reso operativo l'obbligo di immissione, trasmissione, conservazione e archiviazione in forma elettronica delle fatture nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Il processo di fatturazione elettronica verso la P.A. coinvolge diversi attori. Innanzitutto, abbiamo gli operatori economici che cedono beni e prestano servizi alle pubbliche amministrazioni, anche attraverso il ricorso a intermediari. Vi sono poi le pubbliche amministrazioni che acquisiscono i beni e servizi, l'Agenzia delle entrate, in qualità di gestore del sistema di interscambio della fatturazione elettronica alle pubbliche amministrazioni, nonché Sogei, che per conto dell'Agenzia delle entrate cura la realizzazione e la conduzione del sistema di interscambio.

Un altro importante attore è l'Agenzia per l'Italia digitale nel suo ruolo di gestore dell'indice delle pubbliche amministrazioni, che ospita le anagrafiche degli uffici adibiti alla ricezione delle fatture elettroniche e per i suoi compiti generali nella definizione di *standard* e formati e nell'attuazione dell'Agenda digitale italiana, di cui la fatturazione elettronica rappresenta uno degli obiettivi prioritari. Ad essa è inoltre espressamente affidato l'incarico di sviluppare strumenti informatici *open source* di supporto alla fatturazione elettronica da rendere disponibili gratuitamente per le piccole e medie imprese. Quest'ultimo costituisce un tema centrale.

Altro attore istituzionale è il Ministero dell'economia e delle finanze che riceve i dati delle fatture ai fini delle attività di monitoraggio della finanza pubblica e di quelle di certificazione dei crediti che le imprese vantano nei confronti della pubblica amministrazione e offre alle imprese iscritte nel mercato elettronico della pub-

blica amministrazione servizi di compilazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche.

L'Agenzia delle entrate partecipa dunque all'intero processo della fatturazione elettronica verso le pubbliche amministrazioni nel ruolo di gestore del sistema di interscambio che supporta il processo di ricezione delle fatture e di inoltra alle amministrazioni destinatarie ed effettua le opportune verifiche sui dati trasmessi, inviando alla Ragioneria generale dello Stato i flussi informativi per il monitoraggio della finanza pubblica. Al riguardo, occorre rappresentare che l'Agenzia delle entrate, a normativa vigente, non può trattenere le informazioni che transitano attraverso il sistema di interscambio oltre il tempo necessario per l'operazione e non può utilizzarle per finalità proprie, né effettuare la conservazione dei documenti informatici che il sistema veicola. Di fatto, l'Agenzia delle entrate ha un mero ruolo di gestore informatico del sistema di interscambio, nel senso che da questa attività non trae alcuna utilità ai fini fiscali.

Il processo di fatturazione elettronica è operativo verso i ministeri, le agenzie fiscali e gli enti previdenziali dal 6 giugno 2014; dal 31 marzo 2015, sarà reso obbligatorio per le fatture destinate a tutte le pubbliche amministrazioni. Nei primi cinque mesi dall'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica verso le agenzie fiscali, i ministeri e gli enti di previdenza, il Sistema di Interscambio ha ricevuto e correttamente gestito quasi 1,5 milioni di *file* fattura. L'obiettivo della fatturazione elettronica rientra tra le azioni fondamentali dell'Agenda digitale europea. A riguardo, l'Agenzia per l'Italia digitale coordina le azioni in materia di innovazione per promuovere le tecnologie ICT (*Information and Communication Technology*) a supporto della pubblica amministrazione, garantendo la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con l'Agenda digitale europea.

Come ufficializzato dall'OCSE in un *report* pubblicato il 28 ottobre scorso, l'evoluzione delle strategie delle amministrazioni fiscali dei diversi Paesi evidenzia

come il ruolo di queste ultime si stia spostando da quello di mero ricevitore passivo di dichiarazioni fiscali, che vengono sottoposte a controlli *ex post*, a quello di « facilitatore attivo » di *tax compliance* mediante l'acquisizione e la processabilità in tempo reale delle informazioni riguardanti le transazioni commerciali e i connessi pagamenti operati dalle aziende nel *B2B (Business To Business)* e nel *B2C (Business To Consumer)*. Muovendosi verso una più completa filiera digitale delle informazioni e dei pagamenti è peraltro dimostrato che si possono migliorare i processi di *business* e ottenere significativi risparmi sui costi di gestione aziendale. L'OCSE indirizza gli Stati a seguire questo approccio, sfruttando le leve della tecnologia e in particolare la trasmissione telematica dei dati delle fatture, dei corrispettivi dai registratori di cassa e delle transazioni finanziarie.

Come ho già detto durante il mio intervento nell'audizione del 24 settembre scorso, il legislatore nazionale ha inquadrato l'utilizzo della fattura elettronica all'interno di una strategia più ampia da attuare nei confronti dei contribuenti titolari di partita IVA, al fine di perseguire le finalità di semplificazione e il parallelo rafforzamento dei sistemi di controllo. In particolare, l'articolo 9, comma 1, lettera *d*) della legge delega fiscale (legge n. 23/2014) impegna il Governo a introdurre norme finalizzate a « incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché di adeguati meccanismi di riscontro fra la documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto e le transazioni effettuate, potenziando i relativi sistemi di tracciabilità dei pagamenti ». In tale scenario di riferimento, sono convinta che il passaggio dalla fattura cartacea a quella elettronica costituisca un percorso irreversibile che, a regime, porterà vantaggi per tutti, anche per le imprese e i professionisti, in quanto va nella direzione della semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha sollevato alcune preoccupazioni relative al processo di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione e ha auspicato un rinvio della scadenza del 31 marzo 2015 prevista per l'introduzione a regime della fattura elettronica per tutte le pubbliche amministrazioni, ritenendo inoltre prematura l'ipotesi di estendere ulteriormente il suddetto obbligo anche agli scambi *B2B*. Sono dell'avviso che la fatturazione elettronica, intesa come processo di elaborazione dati che va dall'ordine sino al pagamento, rappresenti uno strumento di efficientamento delle fasi amministrative e contabili delle imprese, come risulta non solo dalle ricerche scientifiche nazionali e internazionali, ma anche dalla testimonianza diretta di aziende italiane operanti in alcune filiere (farmaceutico, largo consumo, eccetera), le quali, in periodi di forte crisi, hanno trovato in tale processo un margine di riduzione dei costi di gestione e di miglioramento della competitività. L'investimento iniziale nell'adeguamento dei *software* è un prerequisito fondamentale per ottenere efficienza e riduzione dei costi nel medio-lungo periodo. In tale contesto, appare opportuno considerare l'influenza che eventuali ritardi relativi alla decorrenza degli obblighi per le amministrazioni centrali e locali, a oggi esonerate dagli stessi, avrebbe sui positivi effetti degli investimenti che sono già stati effettuati dalle aziende. Pertanto, scelte volte a ritardare questi adeguamenti non appaiono in linea con la prospettiva che sta coinvolgendo gli attori istituzionali del nuovo sistema, i quali, nel rispetto dello sviluppo del mercato, si stanno impegnando a fornire gratuitamente semplici soluzioni d'ausilio per consentire alle imprese che hanno un numero ridotto di rapporti commerciali con le pubbliche amministrazioni di emettere e conservare le loro fatture. Mi riferisco, in particolare, alla soluzione offerta dal Ministero dell'economia e delle finanze che, nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti, ha reso disponibile, in via non onerosa, sul proprio portale elettronico

(www.acquistinrete.pa.it) alle piccole e medie imprese abilitate al mercato elettronico della pubblica amministrazione i servizi di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche.

Sono inoltre disponibili per le imprese strumenti per la compilazione dei *file* fattura messi a disposizione da AgID e InfoCamere. In particolare, InfoCamere rende attualmente disponibile il servizio di compilazione, invio e conservazione delle fatture totalmente gratuito fino a 24 fatture annue. Non può essere trascurata, infine, la circostanza che sono già in atto accordi di fatturazione elettronica in ambito privato tra alcuni operatori commerciali, quali Enel, Poste italiane e Ferservizi, e i propri clienti e fornitori, che prevedono l'utilizzo del formato definito per la fattura elettronica verso le pubbliche amministrazioni. Occorre, peraltro, considerare che il progetto della fatturazione elettronica non è solo italiano, ma interessa l'Europa intera. Sono infatti attivi gruppi di lavoro europei che stanno elaborando la definizione di un modello semantico *standard* valido nell'Unione europea che agevolerebbe lo scambio di fatture elettroniche anche al di fuori dei confini nazionali. Per inciso, il tracciato utilizzato per la fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione italiana è compatibile con il modello semantico oggi proposto. L'attuazione della legge delega fiscale, che impegna il Governo a introdurre norme finalizzate all'utilizzo della fatturazione elettronica, deve, pertanto, tener conto del contesto europeo di riferimento.

Con riguardo alla proposta avanzata dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili nel corso dell'audizione del 5 novembre scorso di utilizzare il *server* della Sogei ai fini della conservazione sostitutiva delle fatture senza costi per le imprese, occorre considerare che Sogei è una società strumentale del Ministero dell'economia e delle finanze, che non può offrire servizi direttamente ai privati, se non in nome e per conto del Ministero e delle agenzie fiscali, che dovrebbero, quindi, sostenerne i relativi costi.

In alternativa, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha proposto di esonerare le imprese dalla conservazione sostitutiva delle fatture emesse nei confronti della pubblica amministrazione, in applicazione della legge di stabilità del 2012, che obbliga le pubbliche amministrazioni ad acquisire d'ufficio tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle stesse. Tale obbligo si estenderebbe anche ai dati contenuti nelle fatture elettroniche trasmesse alla pubblica amministrazione. A riguardo ritengo necessaria una precisazione di carattere generale. Il tema della conservazione sostitutiva delle fatture è oggetto di una specifica disciplina normativa. L'articolo 39, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, come modificato a seguito del recepimento della direttiva 2010/45/UE, prevede che tutte le fatture elettroniche siano conservate in modalità elettronica, in conformità alle disposizioni del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014, adottato ai sensi dell'articolo 21, comma 5, del decreto legislativo 82/2005: c'è quindi uno specifico obbligo di legge. Inoltre, l'obbligo della conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche emesse nei confronti della pubblica amministrazione è espressamente previsto dall'articolo 1, comma 209, della legge n. 244 del 2007. Ciò vale tanto per l'emittente quanto per il destinatario della fattura, entrambi vincolati ad accettare il processo di fatturazione elettronica. Il Regolamento attuativo n. 55 del 2013 prevede altresì che la fattura elettronica verso la pubblica amministrazione debba essere conservata e resa disponibile secondo le linee guida e le regole tecniche predisposte dall'Agenzia per l'Italia digitale e approvate dalla Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività. Alla luce di quanto rappresentato, ritengo che la proposta formulata dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di esonerare le imprese dall'obbligo della conservazione sostitutiva delle fatture debba tener conto dell'intero quadro normativo di riferimento.

Infine, vorrei affrontare l'ulteriore questione sollevata dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili nel corso dell'audizione del 5 novembre scorso, relativa all'incidenza degli scarti nella trasmissione delle fatture elettroniche.

Il numero di *file* ricevuti e correttamente gestiti dal sistema di interscambio dal 6 giugno al 30 novembre è pari a 1.482.283 *file*. Di questi, 294.392 (19,8 per cento) sono stati scartati per errori formali. Appare interessante evidenziare quanto rilevato in sede di analisi della distribuzione del numero di *file* in funzione delle cause di scarto. Il 7,6 per cento dei *file* è stato scartato per errori compiuti nel nominare il *file*: un errore nominalistico facilmente rimovibile. L'1,9 per cento è stato scartato perché inviato più di una volta al sistema di interscambio. L'1,8 per cento è stato scartato per problemi legati alla firma digitale. Un ulteriore 1,9 per cento è stato scartato perché si tratta di *file* inviati a enti censiti nell'indice delle pubbliche amministrazioni, ma non ancora soggetti all'obbligo, quindi inviati erroneamente. In altri termini, 196.603 *file* fattura, ovvero più del 13 per cento di quelli ricevuti nel periodo 6 giugno-30 novembre 2014, sono stati scartati per problemi facilmente risolvibili, che non determinano difficoltà nell'efficacia del processo. A oggi non si hanno evidenze di operazioni commerciali per le quali non sia stato possibile trasmettere la fattura. Un'ipotesi sulle cause potrebbe essere quella di problemi di « taratura », peraltro tipici delle fasi iniziali di comunicazione tra sistemi e non dipendenti dalla maturità delle procedure di formazione del documento informatico « fattura elettronica ». Il numero di file scartati per errori che rilevano una difficoltà nell'utilizzo dei supporti (formato o regole di colloquio) è pari a 97.789, poco più del 6 per cento dei *file* ricevuti nel periodo di osservazione, che ricordo essere proprio il periodo iniziale, quello in cui vi sono più facilmente errori.

In conclusione, ritengo che il processo della fatturazione elettronica potrà espli-

care il massimo dei suoi benefici solo se tutte le parti coinvolte, pur operando legittimamente a tutela dei propri interessi, contribuiranno al confronto sugli aspetti tecnici e giuridici per definire soluzioni condivise alle naturali criticità che processi di cambiamento così importanti portano con loro, verso un obiettivo comune che è quello della crescita del Paese.

MICHELE PELILLO. Vi ringrazio per questa ulteriore opportunità di incontro. Come sapete, questa Commissione si occupa ormai da qualche mese di questo argomento così rilevante. Dopo aver svolto diverse audizioni, stasera vorremmo provare a fare una sintesi alla presenza di tutti i soggetti già auditi e sulla scorta delle ulteriori indicazioni pervenute. La dottoressa Orlandi nella sua relazione ci ha infatti aggiornato su ulteriori statistiche recentissime, che negli ultimi incontri non potevamo avere. Il nostro auspicio è dunque riuscire a fare una sintesi per vedere se le diverse criticità che sono emerse nelle audizioni — sollevate ed evidenziate da diverse parti, non solo dall'Ordine dei dottori commercialisti — sono già state risolte almeno in parte o vi è la possibilità che si superino in tempi abbastanza brevi.

Non riprendo tutte le questioni poste, anche perché ognuno potrà eventualmente richiamare qualche aspetto particolare, ma mi soffermo solo su quelle che mi sembrano importanti, anche se la dottoressa Orlandi, nella sua relazione, si è già occupata di citare qualche criticità che era stata evidenziata. A ogni modo, penso sia opportuno verificarle ancora.

In primo luogo, per mettere un po' di ordine, mi sembra di capire che questa prima fase stia procedendo e che la percentuale di scarti si stia riducendo progressivamente, com'era negli auspici. Possiamo dire che effettivamente ci siamo: vorrei che trovassimo un punto d'incontro su questa prima considerazione, ovvero se effettivamente possiamo dire che ci siamo da tutti i punti di vista.

Mi chiedo se il *software* adoperato da Sogei sia adeguato, cioè se metta in condizione gli operatori di non commettere

facilmente errori. L'impostazione informatica è la migliore possibile o possiamo migliorarla per provare a diminuire ulteriormente la percentuale degli scarti? Insomma, come prima questione, vorrei che diceste che, come sembra, siamo sulla buona strada. A questo punto, se l'impostazione è corretta, possiamo confermare la data di marzo? Queste sono le prime due domande preliminari a qualsiasi altro ragionamento.

Anche se qualche punto è già stato argomentato dalla dottoressa, penso dobbiamo analizzare insieme almeno tre questioni.

La prima è la conservazione sostitutiva delle fatture, per vedere se questa problematica possa essere risolta con soddisfazione da parte degli utenti.

La seconda riguarda il sistema informativo per le piccole e medie imprese, sempre nell'idea che ci siamo fatta in tutte queste audizioni che il grande sforzo di modernizzazione della pubblica amministrazione e del Paese — visto che stiamo parlando di una grande rivoluzione innanzitutto culturale — non debba essere lasciato unicamente sulle spalle degli utenti dal punto di vista del costo. Non vorremmo, infatti, che questa grande trasformazione appesantisca di ulteriori costi gli imprenditori e gli utenti che in questo momento, come tutti sappiamo, si trovano alle prese con altre difficoltà.

Proviamo, allora, a dire una parola chiara sul discorso della conservazione delle fatture per capire quale sia la soluzione più adeguata e se Sogei possa intervenire nei confronti delle piccole e medie imprese con un *format* informatico uguale per tutti o se quello che c'è, che ci ha illustrato adesso per la prima volta la dottoressa Orlandi, è sufficiente.

L'ultimo punto, che però mi sembra non sia stato ancora toccato, è quello della ricevuta di accettazione per capire se comporta un aggravio particolare per la Sogei dal punto di vista informatico perché potrebbe venire incontro, se abbiamo capito bene, alle esigenze dell'utenza.

ALESSANDRO PAGANO. Grazie doppiamente, presidente, non solo per avermi dato la parola, ma anche per aver avuto la capacità di organizzare un evento come questo, che non esito a definire tale perché avere una platea così interessante è un esperimento vero e concreto.

Come avete perfettamente compreso, non c'è la volontà di creare pressione, ma di capire qual è lo stato dell'arte su problemi seri che ormai devono trovare soluzioni immediate, anche se in tempi ragionevoli, per far sì che questo Paese diventi come gli altri. Non è possibile, infatti, che la sesta, settima o ottava potenza del mondo (non so a che posto siamo adesso) abbia ancora un sistema che complica la vita ai cittadini e, di conseguenza, alla pubblica amministrazione, dal momento che tutti sono in difficoltà.

Dopo i doverosi ringraziamenti al presidente e a tutti voi, anche per la sensibilità dimostrata, dobbiamo soltanto capire quali domande fare rispetto alle infinite possibilità che ci sono, per cui cercherò di entrare in una logica sistemica, intervenendo non su singole cose, bensì su elementi che attengono al sistema dell'anagrafe tributaria, che oggi viene sperimentata concretamente con questo intervento che ci auguriamo diventi un metodo di lavoro non soltanto in riferimento a noi, ma all'interno delle varie dinamiche. Abbiamo bisogno di capire — ovviamente, non parlo soltanto a livello individuale — qual è la strategia di unificazione delle banche dati perché ancora non l'ho capita. Questo è un elemento nodale perché abbiamo 8.000 comuni, 100 province (non ci sono più, ma esistono ancora le banche dati), 200 e più aziende sanitarie provinciali, comuni montani, Stato, regioni, ma ci troviamo di fronte a questa disarticolazione. Se ci mettiamo nei vostri panni, comprendiamo che si tratta di un'impresa titanica, ma il problema serio è che non fate sistema.

Con la forza e la sensibilità che ci sono oggi qualsiasi provvedimento legislativo può essere realizzato. Invece, non c'è ANCI che tenga rispetto a una disarticolazione come quella a cui assistiamo. Lo

dico senza vena polemica, perché giustamente ognuno fa la sua parte, nel senso che ognuno difende i propri interessi legittimi nel modo che ritiene migliore. Tuttavia, voi ci state dimostrando, dopo tutte queste audizioni, che forse la loro *vision* non è la migliore per il Paese.

Vengo al secondo passaggio. Nelle audizioni che abbiamo ascoltato (per fare nomi e cognomi, penso a quella di Caio di circa un anno fa), sulla fatturazione elettronica è emerso un problema relativo alla dematerializzazione che ancora non ho capito come sia stato risolto in termini di possibilità, perché è chiaro che stiamo analizzando il tutto. Mi farebbe piacere avere un momento di visione complessiva.

Il terzo elemento è quello dei debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese. È proprio di stamattina l'ennesimo grido di allarme di Squinzi. Su 75 miliardi solo 33 sono stati erogati alle piccole imprese, quindi da questo punto di vista abbiamo fallito perché dovevamo darli in tempi più ristretti o comunque dovevamo raggiungere un risultato più ampio da quando è partita la legge. Ci dite, per favore, come si chiuderà questa partita che sta mettendo in ginocchio il nostro sistema delle imprese? Anche questo aspetto è infatti collegato alla problematica di cui sappiamo, perché una digitalizzazione avrebbe abbondantemente risolto il problema.

Infine, vi è la questione della *spending review*, problema risollevato dai commercialisti, perché non ci sono campi di azione che prevedono questo, ma con questa mole di dati è un peccato non prevedere la fase successiva, cioè come razionalizzare la spesa attraverso statistiche e flussi di conoscenza, che vengono messi a disposizione di tutti i *player* di questa partita.

Tutto questo deve essere oggetto di disamina o meglio di approfondimento già oggi perché, oggettivamente, se partiamo male, è difficile immaginare una *spending review* senza una previsione informatica della stessa, cioè con appositi campi sin da oggi.

Ancora una volta pongo una domanda di tipo sistemico perché mi rendo conto che non nessuno di voi può dare una risposta singolarmente, se non attraverso tavoli preconcertati, che periodicamente dovrebbero offrire risultati, mettendoli a disposizione dell'opinione pubblica.

CARLA RUOCCO. La mia domanda parte dal paragrafo conclusivo della relazione della dottoressa Orlandi, in cui si fa riferimento a una sorta di condizione sospensiva. Si dice, infatti che il procedimento avrà esito positivo qualora tutte le parti coinvolte contribuiranno al confronto sugli aspetti tecnici e giuridici.

Siccome ho ascoltato questa condizione sospensiva anche in precedenti audizioni chiedo se, da quel momento a oggi, le condizioni delle relazioni e dello scambio di informazioni tra le pubbliche amministrazioni coinvolte nel processo sono migliorati o se la dottoressa vuole evidenziare una situazione di stallo in questo senso.

Pongo la questione dal momento che — ripeto — questa condizione è stata già sottolineata in altre circostanze.

PRESIDENTE. Proporrei di iniziare il confronto. Do, quindi, la parola al presidente dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, perché è interessante capire anche la posizione della « controparte ».

GERARDO LONGOBARDI, *presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili*. Abbiamo un *parterre* di istituzioni estremamente importanti grazie all'incontro organizzato dal presidente, che ringraziamo per un evento che credo costituisca davvero un *unicum*.

Per dare qualche segnale sulla vicenda, debbo dire che, come è stato rappresentato anche nel corso di questa audizione, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha posto l'accento su alcuni aspetti meritevoli di attenzione. Il nostro intendimento, come professione, è di provare a fare un discorso comune per portare il nostro Paese in una situazione di sicurezza e di tran-

quillità, anche alla luce degli impegni che vengono chiesti quotidianamente in modo additivo a tutti i soggetti che partecipano alla sua vita attiva.

Per questo, abbiamo sollevato alcune questioni che sono state affrontate anche nel corso di questo incontro dal direttore dell'Agenzia, dottoressa Orlandi.

Come sapete, oggi abbiamo una platea estremamente ampia di imprese fornitrici della pubblica amministrazione. Sono circa 2 milioni, l'80 per cento delle quali sono microimprese, vale a dire imprese con meno 10 dipendenti. Il numero delle fatture emesse annualmente nei confronti della pubblica amministrazione è di circa 60 milioni, con un fatturato di 135 miliardi di euro. Si stima, peraltro, che la fatturazione elettronica, come mi auguro, possa portare ulteriori benefici e risparmi per un miliardo di euro o anche di più.

Nel corso della nostra precedente audizione, facendo tesoro delle indicazioni del direttore dell'Agenzia, dottoressa Orlandi, abbiamo rappresentato che al 31 agosto 2014, gli scarti erano pari al 20 per cento del totale, ma anche in quella occasione abbiamo chiarito — come ha avuto modo di rappresentare ora in modo molto chiaro la dottoressa Orlandi — che sono più che altro legati ad aspetti tecnici, formali e non di merito. Oggi, quindi, bisognerebbe sapere da Sogei se quella quantità di errori formali al 31 agosto, pari al 20 per cento, sia venuta diminuendo ovvero sia rimasta invariata a una successiva verifica.

In questa audizione, volendo contribuire al miglioramento del sistema — anche per evitare che i soggetti auditi siano delle monadi leibniziane che si muovono senza interlocuzione gli uni con gli altri — precisiamo che avevamo segnalato che non si era a conoscenza della percentuale di scarti avvenuti dopo aver ricevuto il messaggio in XML della ricevuta di consegna, che il sistema di interscambio invia al trasmittente per certificare l'avvenuta consegna al destinatario del *file*. Occorre quindi verificare anche questi dati che sono noti a Sogei pertanto la presenza qui

del presidente e amministratore delegato della società sicuramente ci aiuterà a chiarire la questione.

Avevamo poi proposto di differire eventualmente il termine del 31 marzo se il numero degli scarti fosse rimasto consistente. Invece, qualora Sogei ritenesse, come soggetto qualificato, che l'attuale numero degli scarti sia fisiologico e si sia ampiamente ridotto rispetto a quel 20 per cento, a nostro avviso, non esisterebbero motivi ostativi per ripensarci. In questo caso, ben venga e ne siamo ben felici. Sotto l'aspetto propositivo, non cambiamo nulla. Qualcuno potrebbe dire *melius re perpensa* rispetto a quello che abbiamo scritto. Oggi precisiamo che se gli scarti sono minimali perché si sono ridotti, ben venga.

L'aspetto propositivo, di cui ha parlato poc'anzi l'onorevole Pagano, è importante. Noi avevamo fatto una proposta che non costa nulla, ma porta solamente vantaggio all'economia, al nostro Paese e in particolare al monitoraggio della spesa pubblica. Avevamo segnalato — oggi lo diciamo in modo molto chiaro — che, ai fini di più incisivi controlli della spesa pubblica, potrebbe essere utile integrare le informazioni attualmente esistenti in fattura con l'utilizzo di codici univoci per centri di costo, adoperando, a esempio, una tassonomia XBRL per i bilanci pubblici, così come già utilizzata e obbligatoria per le aziende private in occasione del deposito dei bilanci d'esercizio. Questo è un vantaggio per tutti perché la fatturazione elettronica diventa anche elemento di verifica della spesa, con tutti i capitoli correlati.

Preciso ancora, per avere la possibilità di un'interlocuzione completa, che le criticità che avevamo segnalato in particolare con la fatturazione elettronica non erano relative al « primo tempo del film », vale a dire alla fatturazione, ma al secondo, cioè a tutti quegli adempimenti correlati e conseguenti alla fatturazione elettronica, ovvero tutta la parte relativa alla conservazione, quindi l'elaborazione del manuale, la nomina del responsabile della conservazione, l'utilizzo di *software* speci-

fici, la garanzia dell'immodificabilità, integrità e autenticità dei documenti, e la conservazione dei documenti digitali, cui hanno fatto riferimento anche gli onorevoli Pelillo e Pagano.

Così com'è stato fatto uno sforzo importante da parte di Sogei nella fatturazione, nell'ambito delle proposte presentate, avevamo ipotizzato che anche questa « seconda parte del film », quindi quella successiva alla fatturazione, potesse essere gestita da Sogei — ben conoscendo, dottoressa, le limitazioni normative legate al fatto che Sogei è una società strumentale dell'Agenzia — che avrebbe potuto mettere a disposizione di tutti, in modo non oneroso, un *software* di conservazione a favore delle piccole e medie imprese e dei professionisti. In alternativa — ne abbiamo rappresentate altre che troverete nella relazione e su cui non voglio dilungarmi — avevamo proposto anche il fatto che, trattandosi di fatturazione nei confronti della PA, questa avesse già a disposizione la possibilità del monitoraggio complesso e complessivo, dunque, sostanzialmente, la parte successiva della conservazione poteva essere fatta direttamente dalla PA, senza alcun tipo di obbligo. Ora, la dottoressa Orlandi ha correttamente rappresentato che l'attuale quadro di riferimento normativo, che tutti ben conosciamo, non lo permette, non perché lo vieti, ma perché conosce solamente quanto avveniva fino all'introduzione della fatturazione elettronica. Allora, a questo punto da questa parte vi diciamo che l'iniziativa è vostra. Infatti, se vogliamo cambiare il quadro normativo di riferimento, non lo possono fare né la dottoressa Orlandi, né Sogei, né la Guardia di finanza, né la Ragioneria generale dello Stato, per non dire i commercialisti: il compito sarebbe del Parlamento.

Mi fa piacere che la dottoressa Orlandi nel suo intervento abbia rappresentato che questo è il quadro di riferimento, ma non esistono norme ostative affinché esso, con riguardo al momento successivo alla fatturazione, vale a dire alla conservazione, venga integrato. Sarebbe dunque auspicabile, al di là delle piccole cose su cui è

inutile che vi intrattenga, un intervento del legislatore per snellire l'attività successiva alla fatturazione a beneficio di tutto il Paese, evitando che divenga un *business* solo per alcuni soggetti. Noi vorremmo che il *business* lo facesse il Paese. Quindi, visto che nel Paese viviamo tutti insieme, ci farebbe piacere che il *business* fosse a vantaggio della collettività e non — ripeto — di alcuni soggetti piuttosto che di altri.

Tralascio qualsiasi considerazione, sulla questione del *B to B*, ovvero del generale obbligo di fatturazione nei confronti di tutti gli operatori economici in quanto credo che potrebbero esserci delle soluzioni diverse. Abbiamo, infatti, rappresentato che oggi sia bene fare i conti con il costo, per cui se superiamo questa situazione nel *B to A* (*Business-To-Administration*) e potessimo poi superarla nel *B to B* avremmo risolto il problema con le soluzioni che con il vostro lavoro riuscirete sicuramente a trovare.

PRESIDENTE. Mi sembra di capire che ormai la fatturazione elettronica per quanto riguarda la pubblica amministrazione — lo dico da non addetto ai lavori — partirà, quindi abbiamo una certezza. L'unico dubbio è capire come verrà pagata, chi la farà. Per questo ringrazio il Ragioniere generale dello Stato, dottor Franco, a cui do subito la parola affinché ci illustri concretamente chi pagherà l'archiviazione della fatturazione elettronica.

DANIELE FRANCO, Ragioniere generale dello Stato. Innanzitutto, vorrei ringraziarvi per l'invito e l'opportunità di trovare tutti i principali attori che hanno a che fare con la questione della fattura elettronica. In realtà, già normalmente collaboriamo, ma è sempre utile avere un momento in cui siamo forzati a vederci tutti assieme.

Come utilizzatore dei dati, la Ragioneria viene a valle dell'Agenzia e della Sogei di questo meccanismo di accumulo di fatture elettroniche. Come è emerso dai diversi punti sollevati in precedenza, noi come Ragioneria e come MEF — credo, però, sia un problema del Paese in gene-

rale — abbiamo due obiettivi in questo contesto. Il primo è quello di avere pagamenti veloci perché questo fa parte dell'avere un Paese più competitivo, dal momento che il ritardo e l'incertezza nei pagamenti, come sappiamo, sono parte del nostro problema di competitività rispetto a imprese di altri Paesi. La seconda è l'utilizzo di questo meccanismo come strumento di abbattimento e di contenimento della spesa pubblica sia direttamente perché si riduce l'ammontare della carta e i tempi, sia anche perché — questa è la nostra speranza — può dare una quantità di informazioni la cui elaborazione può poi consentirci di fare passi in avanti nel contenimento della spesa o nella definizione di politiche di spesa più efficienti. Detto questo, credo sia importante che vi sia un'unica banca dati di tutte le fatture, accessibili poi a tutti gli operatori, e che ci sia anche un luogo dove le fratture siano tenute per tutti gli enti della pubblica amministrazione. Si tratta infatti di un elemento che consente a ciascuno di questi enti di spendere meno.

In sostanza — vengo al quesito — questo può anche voler dire che Sogei debba spendere un po' di più. Non abbiamo discusso con l'ingegner Cannarsa quanto possa costare l'archiviazione, se possa rientrare nel *budget* attuale della Sogei o vi debba essere un'allocazione di risorse. Su questo, risponderà lui.

A ogni modo, qualunque sia la risposta dell'ingegner Cannarsa, credo che l'ammontare di cui parliamo sia certamente inferiore alla spesa che avrebbero gli 8.000 comuni italiani, le 20 regioni, le province, i ministeri e tutti gli altri enti se dovessero organizzarsi da soli. Su questo, però, occorre una proposta di Sogei che discuteremo, ma poi sarà, ovviamente, la politica, ovvero il Governo e il Parlamento, a decidere. Tuttavia, credo che da un punto di vista tecnico questa sia senz'altro la soluzione più efficiente. Avere un'unica banca dati è importante — parlo come Ragioneria e come MEF — per i due motivi che dicevo poc'anzi e soprattutto perché ci può consentire di monitorare i tempi di pagamento di tutti gli enti. A questo riguardo,

come sapete, vi è la direttiva europea che ci chiede di pagare in 30-60 giorni. Inoltre, l'estate scorsa vi sono stati diversi incontri con la Commissione europea, in cui essa ha chiesto al Governo italiano di rispettare i tempi. In questa interazione con la Commissione abbiamo guadagnato del tempo, convincendoli che il Governo italiano sta facendo molti sforzi per pagare in tempi più rapidi, allocando fondi per chiudere i debiti passati, creando una procedura per la certificazione dei crediti, introducendo sistemi di monitoraggio sui tempi di pagamento, ma anche prevedendo in forma sistematica la fatturazione elettronica per tutte le pubbliche amministrazioni.

Devo dire che in questa interazione c'è stato di enorme vantaggio poter dire che da giugno i ministeri ricevono fatture soltanto in forma elettronica e che dalla primavera prossima questo varrà per tutte le amministrazioni pubbliche. Credo, pertanto, che avere un unico luogo, un'unica banca dati dove le fatture arrivano, ma sono anche conservate, restandardizzate e rese accessibili sia un enorme vantaggio anche in questa interazione con la Commissione europea, più sostanzialmente nel fatto di assicurare che si paghi in 30-60 giorni.

L'altra considerazione è che questa banca dati consentirà di effettuare analisi e studi sul modo in cui si spende, non solo sui tempi. A questo proposito, abbiamo varie riflessioni in corso su come procedere, ma non abbiamo ancora utilizzato i dati affluiti dall'estate scorsa.

Esaurita la legge di stabilità, all'inizio dell'anno prossimo, vorremmo cominciare a vedere, dipartimento per dipartimento, in quale tempo pagano i ministeri. A quel punto, avremmo 6-7 mesi di esperienza, quindi potremmo vedere anche qual è il debito commerciale di ciascun ente, per poi cominciare a considerare se si possono trarre indicazioni sulla qualità della spesa.

Poc'anzi è stata toccata la questione dei debiti commerciali, di cui avevamo parlato anche nell'audizione precedente. Non pensavo di dover affrontare questo tema, quindi non ho portato il materiale. A ogni

modo, lo stanziamento di fondi complessivi era di 56 miliardi, di questi 42 abbondanti — fino a qualche giorno fa — sono stati assegnati a enti (essenzialmente regioni e comuni), di cui 33 sono stati poi pagati. Quindi, abbiamo 9 miliardi assegnati, ma non pagati. Il dottor Bilardo, qui presente, segue questa questione più in dettaglio, quindi vi potrà rispondere su ogni quesito. Il problema che abbiamo avuto quest'anno è che non sempre i fondi che abbiamo offerto agli enti sono stati poi richiesti. Questo spiega, in parte, il divario tra i 56 e i 42. L'altra questione è che alcune regioni hanno problemi specifici, infatti nelle scorse settimane il ministro ha invitato alcuni presidenti di regione e vi sono stati degli incontri in cui si è visto come i fondi potenzialmente allocabili a queste regioni per i loro debiti potessero essere sbloccati.

Vi è inoltre la questione della certificazione. Abbiamo una piattaforma per la certificazione dei crediti. La dottoressa Prislei è la dirigente responsabile dell'ispettorato che segue la piattaforma. Ad ogni modo, abbiamo 9 miliardi di crediti in piattaforma, di cui una discreta parte già certificata. Vi è una garanzia dello Stato su una parte dei crediti. Nelle ultime settimane i primi debiti commerciali certificati, assistiti dalla garanzia dello Stato, sono stati finalmente pagati. Perseguendo questo processo, abbiamo incontrato sia l'ABI sia varie associazioni di imprese per capire quali fossero i problemi. Le principali banche italiane diventeranno operative all'inizio di dicembre, cosa che dovrebbe accrescere l'ammontare dei crediti ceduti. Abbiamo tuttavia individuato alcune criticità, pertanto nel *round* della legge di stabilità al Senato credo che il Ministero dell'economia proporrà alcuni emendamenti volti ad affrontarne alcune.

Detto questo, non abbiamo ancora chiuso del tutto il problema del passato, anche perché i debiti al 31 dicembre 2013 sono stati in gran parte pagati, ma le amministrazioni continuano a non pagare in 30 giorni, quindi c'è bisogno di un'iniezione di liquidità di dimensioni molto significative. Se avete in mente l'ammon-

tare di acquisti della pubblica amministrazione, ogni mese di riduzione implica parecchi miliardi di liquidità che deve essere immessa.

È essenziale — ripeto — che la fatturazione vada avanti e che si rispetti la scadenza del 31 marzo. Peraltro, anche le interazioni che abbiamo avuto con gli enti (regioni e comuni) non ci hanno dato indicazioni volte a spostare in avanti. Direi, dunque, di procedere perché questo consente di forzare tutti ad andare avanti. Abbiamo — ripeto — la piattaforma che è alimentata dal Sistema di interscambio, ovvero dallo snodo Agenzia delle entrate — Sogei, sulla quale le imprese possono monitorare lo stato dei propri crediti commerciali. Se un credito è in piattaforma, l'impresa può accedere e vedere a che punto sta. Inoltre, quando tutte le fatture andranno in piattaforma, questo può essere un elemento di forte progresso.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Franco. Abbiamo capito che qualcuno ha già pensato alle risorse per fare l'archiviazione. Do la parola all'ingegner Cannarsa, essendo Sogei un soggetto importante per la gestione di questa vicenda.

CRISTIANO CANNARSA. *presidente e amministratore delegato di Sogei.* Grazie, presidente, dell'invito e dell'occasione. Aggiungo alcuni dettagli a quello che è stato detto, in particolare dalla dottoressa Orlandi, in maniera già molto accurata, innanzitutto sull'origine normativa della fatturazione elettronica, che risale alla finanziaria 2008, e su come l'Agenzia delle entrate, attraverso Sogei, quale strumento tecnologico di attuazione, ha guidato il processo di realizzazione di questo sistema, che costituisce un grande processo di innovazione della pubblica amministrazione, con tutte le modalità di miglioramento che possono esserci. A oggi, si tratta di un sistema tecnologicamente avanzato, che finora non ha dato problemi. Inoltre, per quanto riguarda il tema degli scarti, è come se al casello di un'autostrada arrivasse un TIR fuori misura e ci chiedessimo se debba essere il gestore dell'autostrada o

il guidatore a sapere quale mezzo possa entrare o meno. La stessa cosa vale per il sistema di interscambio.

Mi pare che la dottoressa Orlandi abbia fatto una disamina molto dettagliata delle percentuali di scarto, dalla quale emerge che molti sono dovuti a una scarsa conoscenza dello strumento. Non è colpa di nessuno perché si tratta di uno strumento nuovo. A questo proposito, oggi, utilizzando un termine inglese, si parla di *user experience* in relazione a un prodotto informatico. Immagino che la stessa cosa sarà successa il primo giorno che hanno aperto l'autostrada, per cui quando qualcuno voleva entrare al casello gli hanno dovuto spiegare che con quel mezzo non poteva entrare perché era troppo lungo, pesante o largo. Lo stesso accade riguardo al Sistema di interscambio. Ci sono cose che sono troppo lunghe, troppo larghe o non idonee a entrare in questo sistema, quindi vengono scartate.

Il Sistema di interscambio è una piattaforma multicanale e multiservizi. La dottoressa Orlandi ha fatto presente che si è lavorato sul formato della fattura elettronica che doveva avere un'alta compatibilità semantica a livello nazionale ed europeo con i formati già esistenti, cosa che è stata rispettata dal momento che è stato disegnato un modello di frattura, che si chiama « fatturaPA », ottimizzato proprio per questo.

L'altro aspetto riguarda la compatibilità fiscale. Il fatto di avere l'Agenzia delle entrate e Sogei nell'ambito del progetto ha consentito di elaborare un prodotto che avesse una compatibilità fiscale molto elevata anche con il sistema dei controlli.

Il terzo punto è l'integrazione del sistema di interscambio con i sistemi gestionali, in particolare, in questo caso, con il Sicoge (Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria), che è il sistema gestionale che la Ragioneria generale dello Stato ha messo a disposizione di tutta la pubblica amministrazione centrale e che gestisce il ciclo passivo, vale a dire, una volta che la

fattura approda all'interno dell'amministrazione, tutta la trafila per arrivare fino al mandato di pagamento.

L'un milione e mezzo di fatture a oggi transitate sul sistema di interscambio circa 350.000 riguardano la parte del Sicoge, mentre un'altra parte, tra cui specialmente quella relativa alle scuole, facente capo al Ministero dell'istruzione, non è gestita all'interno di questo sistema, ma dai sistemi gestionali delle scuole. Infatti, ci sono complicazioni che dipendono anche dalla conformazione dell'amministrazione da un punto di vista giuridico-amministrativo.

Mi dispiace che sia andato via l'onorevole Pagano. Ci tengo, comunque, a segnalare che in questa audizione sono convocate diverse parti che hanno una cosa in comune, ovvero l'informatica. Questo è già un segnale fondamentale perché stiamo esaminando una parte dell'amministrazione caratterizzata dall'aver disegnato, sin dall'inizio, un'informatica orientata al futuro, in cui le banche dati sono strutturate e interoperabili fra di loro, grazie al fatto che c'è un unico soggetto che gestisce l'informatica di queste amministrazioni. Ritengo, quindi, molto opportuna l'esortazione dell'onorevole Pagano perché, come sapete, oggi esiste un disegno di realizzazione della digitalizzazione del Paese che va sotto il nome di « Italia login », che è strategico per la modernizzazione del Paese. Il Governo infatti sta dando grande risalto a questa iniziativa, per cui l'Agenzia per l'Italia digitale, il Ministro Madia, che ha la delega su questa materia, la Presidenza del Consiglio e tutti gli attori, inclusa Sogei, stanno cercando di contribuire all'attuazione di questo progetto strategico nel miglior modo possibile.

L'integrazione delle banche dati è fondamentale. In questa integrazione un passo importantissimo è l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), che, insieme all'Anagrafe tributaria, rappresenta l'anagrafe del cittadino, quindi il primo vero elemento per l'identità digitale del cittadino.

Come è ormai riconosciuto in tutte le sedi, l'unificazione delle 8.100 anagrafi comunali è un passaggio fondamentale per

avere il cittadino digitale. Da questo si potranno immaginare tutti i successivi passaggi di integrazione, quindi la parte del cittadino che riguarda il fisco, quella sul catasto, ossia la gestione delle proprietà immobiliari, quella sulla previdenza, ovvero le banche dati dell'INPS, e poi la scuola, il lavoro e così via.

È, pertanto, fondamentale — per tornare alla domanda dell'onorevole Pagano — che venga fatto uno sforzo ulteriore in questa direzione nel rendere le banche dati (non quelle gestite da Sogei, che già lo sono) integrate e interoperabili con il sistema di banche dati gestite da Sogei. Ovviamente, quando dico Sogei intendo Agenzia delle entrate e Ragioneria generale perché Sogei gestisce per loro conto, quindi è importante aver unificato sotto un'unica gestione informatica queste amministrazioni.

Riguardo al termine per la fattura elettronica, dalla parte di Sogei, mi sento tranquillo perché vi posso dire che la data di marzo è assolutamente perseguibile. Insomma, non c'è un tema relativo all'informatica e alla capacità di gestire, invece di 10, 50 milioni di fatture, quale è la capacità dimensionale sulla quale ci stiamo orientando. Il problema che voglio sottoporre alla vostra attenzione è che per quella data le amministrazioni dovranno registrarsi all'IPA (Indice delle pubbliche amministrazioni) per avere quel famoso codice che consente alla fattura di arrivare a destinazione. Infatti, come ha ricordato la dottoressa Orlandi, se la fattura non è corredata di questo codice non può arrivare a destinazione. Questo è un tema sul quale va fatta una campagna informativa, affinché le pubbliche amministrazioni si registrino per tempo presso il sito dell'Agenzia per Italia digitale, che ha questo compito.

Come vedete, gli attori sono numerosi; abbiamo l'Agenzia per l'Italia digitale, l'Agenzia delle entrate, la Ragioneria generale: di conseguenza, solo una cooperazione tra le amministrazioni consentirà di raggiungere l'obiettivo. Infatti, se le amministrazioni non si registreranno, è evidente che quella di marzo diventa una

data simbolica, fermo restando che da un punto di vista informatico il sistema di interscambio con l'Agenzia delle entrate sarà perfettamente efficiente.

Vorrei aggiungere un punto. Poc'anzi, il Ragioniere generale ha ricordato il valore della piattaforma di certificazione del credito. Anche su questo è fondamentale capire come l'integrazione dell'informatica, ovvero Sogei, metta insieme diversi sistemi che fanno capo a diverse normative. Difatti, la piattaforma di certificazione del credito e la fattura elettronica nascono in diversi ambiti normativi. Immaginate la complessità di mettere insieme cose che hanno un'origine normativa diversa. Dobbiamo avere innanzitutto una *compliance* normativa per disegnare sistemi che siano prima di tutto nel rispetto delle norme vigenti.

Riguardo al tema sul quale Sogei è stata più volte menzionata, ovvero la conservazione sostitutiva delle fatture, devo dire che non lo possiamo fare oggi, come è stato ricordato, perché non siamo titolati a farlo per norma di legge. Abbiamo un affidamento *in house* da parte del Ministro dell'economia, per cui i nostri clienti (Agenzie delle entrate, Agenzia delle dogane, Ragioneria generale) si affidano a noi sulla base di questa normativa. Per poter dare un servizio all'esterno, come è accaduto nel caso della ANPR che citavo poc'anzi, sarà necessaria una norma *ad hoc*. Oltretutto, una norma deve prevedere — c'è qui il Ragioniere generale — una copertura finanziaria. Di conseguenza, se c'è una norma e la relativa copertura finanziaria, saremo ben lieti di farlo, anzi per me sarebbe un punto di orgoglio poter dire che faremo l'integrazione delle banche dati. Peraltro, non dimentichiamo che oggi le banche dati unificate hanno un valore su due piani, sia sull'analisi dei dati storici, quindi per conoscere come è stato speso e come si comportano le amministrazioni, sia in ordine alla predizione — credo che la teoria del *big data* sia ben nota a tutti — di come si spenderà e di come si può ottimizzare la spesa pubblica,

analizzando i dati storici. Hanno un valore predittivo, oltre che di analisi a consuntivo.

Su questo fronte non voglio togliere la scena alla Ragioneria generale, che sta facendo un lavoro enorme sulla banca dati della pubblica amministrazione, elemento fondante di questo tipo di analisi basata sul maggior numero di informazioni possibile.

PRESIDENTE. Il generale Screpanti, che risponde in luogo del Comandante generale Saverio Capolupo che ha dovuto allontanarsi per un impegno istituzionale, ci fornirà una valutazione della fatturazione elettronica in relazione alla battaglia che portiamo avanti sull'evasione. In che modo può essere utile?

STEFANO SCREPANTI, *capo del III Reparto — Operazioni della Guardia di finanza*. Presidente, grazie dell'invito e della parola. Il dibattito è andato già molto avanti e ha toccato aspetti tecnici che rappresentano il cuore del problema. Sicuramente, la tracciabilità delle informazioni e dei dati è un perno dell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Più informazioni si conoscono, meglio si possono strutturare le analisi di rischio e incrociare i dati, più si possono fare controlli mirati e selettivi senza gravare indiscriminatamente sulla generalità dei contribuenti.

L'articolo 9 della legge delega per la riforma fiscale è molto chiaro in questo senso. Il rafforzamento della lotta all'evasione si può fare, secondo gli intendimenti del legislatore, in un unico modo, cioè rafforzando l'analisi dei rischi, mediante l'uso completo e appropriato delle informazioni già comprese nelle banche dati esistenti, quindi aumentando la capacità dell'amministrazione finanziaria di fare controlli mirati e selettivi.

È ovvio che in questo processo la fatturazione elettronica può aiutare moltissimo, pur nella consapevolezza delle difficoltà tecniche che da diverse visuali esistono. Dalla prospettiva della Guardia di finanza, come organo di controllo non

solo fiscale sul fronte delle entrate, ma anche su quello della spesa, è di tutta evidenza — agganciandomi a quello che è stato detto poc'anzi dal signor Ragioniere generale — la possibilità di tenere sotto monitoraggio l'andamento della spesa e di porre in evidenza fenomeni di irregolarità o anomalie da sottoporre a ulteriori approfondimenti. Pertanto, la prognosi della Guardia di finanza su questo sistema è assolutamente favorevole. Sfugge, tuttavia, alla Guardia di finanza una fetta significativa di problematiche tecniche che sono state evidenziate, ma di cui si coglie la sostanza di fondo. L'auspicio è che con il contributo di tutti si possano facilmente superare, anche per supportare — fra le varie finalità — una più mirata ed efficace azione di contrasto all'evasione, in un quadro di contestuale e ampio processo di semplificazione generale degli altri adempimenti posti a carico dei contribuenti.

CRISTIANO CANNARSA, *presidente e amministratore delegato di Sogei*. Mi scuso per aver ricordato solo adesso un aspetto che riguarda le piccole e medie imprese, di cui si parlava poc'anzi. Ci tengo perché l'Italia, come è stato ricordato, è un tessuto imprenditoriale in cui le piccole e medie imprese hanno un ruolo fondamentale. La fatturazione elettronica è un sistema multiservizi, ma anche multicanale, quindi oltre a utilizzare il rapporto *machine to machine* per grandi invii di fatture, quindi prevalentemente per grandi aziende che fanno migliaia di fatture, con canale *web services* e FTP, ha previsto un canale dedicato proprio alle piccole imprese, ovvero ai piccoli invii, che è il canale della posta elettronica certificata che consente l'invio uomo-macchina, per cui c'è un'interfaccia tra un soggetto che invia un *file* di fattura attraverso la posta elettronica certificata fino a una dimensione 30 *megabyte*, che dall'altra è ricevuto da una macchina che lo elabora e lo trasmette.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola alla dottoressa Orlandi, ringrazio tutta la Commissione. Siamo arrivati al dunque. I

soggetti presenti — lo dico senza giri di parole — sembrano ottimisti, per cui faremo una bella figura sia con gli italiani sia con l'Europa grazie alla fatturazione elettronica.

Ringrazio di nuovo tutta la Commissione perché è un anno che ci battiamo su questi temi. Il prossimo sarà il modello 730 precompilato, sul quale pure avrete dalla vostra parte i componenti di questa Commissione che spesso vi chiederanno a che punto è l'operazione, affinché vada in porto. Sono soddisfatto perché oggi vedo che più o meno tutti gli attori di questo grande e importante risultato dell'Italia sono ottimisti. In questo momento contiamo molto sul Ragioniere generale dello Stato Franco, che ringrazio particolarmente, perché dovrà mettere in moto il quadro di norme e denaro per fare la fatturazione e l'archiviazione. Sottolineo questo aspetto perché so quanto è attento a queste situazioni.

MICHELE PELILLO. Vorrei ricordare solo una cosa. Se c'è la necessità di aggiornare, dal punto di vista legislativo, la situazione legata a questa grande novità che è la fatturazione elettronica, soprattutto nel procedimento di conservazione delle fratture, abbiamo a portata di mano un'opportunità straordinaria che è la delega. Il primo decreto legislativo sulla semplificazione non è esaustivo, per cui ce ne sarà senz'altro un altro, quindi diamoci da fare. Se concordiamo che ci sia bisogno di cambiare qualcosa o di aggiornare gli articoli a cui faceva riferimento la dottoressa Orlandi, cerchiamo di capire in che modo possiamo agire perché abbiamo a portata di mano uno strumento che ci può permettere, nel giro di pochi mesi e certamente entro la data di marzo di cui stiamo parlando, di aggiornare le norme anche dal punto di vista legislativo, quindi di assecondare le nuove esigenze.

CRISTIANO CANNARSA, *presidente e amministratore delegato di Sogei*. Aggiungo solo un riferimento. L'onorevole Pelillo ha appena menzionato il tema, che aveva ricordato anche prima, della conserva-

zione sostitutiva, del *software* e quindi dell'esigenza di una normativa.

Ora, vorrei far presente che è necessario e urgente che ci sia una coerenza normativa. Vi spiego a cosa mi riferisco. Recentemente Sogei è stata inserita nell'elenco Istat. Ora, Sogei è un soggetto attuatore, quindi una società strumentale per l'attuazione di progetti strategici per l'innovazione della pubblica amministrazione. È una società che nel 2013 ha assunto 150 persone, dando lavoro a tecnici, giovani laureati, informatici. Pertanto, non può essere — in questo contesto ci tengo a sottolinearlo — zavorrata da normative come quella dell'inclusione nell'elenco Istat, che, se a fini statistici non desta nessuna preoccupazione, anzi è necessario anche perché in Europa le regole di contabilità lo hanno previsto. Tuttavia, far rientrare Sogei in un elenco Istat assimilandola a un'amministrazione sarebbe veramente un grave errore per una società tecnologica dello Stato e della pubblica amministrazione che produce utili da sempre, che poi distribuisce allo Stato. Ricordo infatti che negli ultimi tre anni abbiamo distribuito 80,3 milioni di utili allo Stato. Abbiamo assunto, fatto investimenti e facciamo *spending review* perché stiamo riducendo i costi e siamo sottoposti a un *benchmark* annuale che ci riduce le tariffe del 5 per cento anno su anno. Penso che Sogei sia un caso di eccellenza che debba essere preso a esempio per la pubblica amministrazione riguardo a come poter realizzare progetti di innovazione.

PRESIDENTE. Se dipendesse solo da noi non ci sarebbero problemi. Anche per quanto riguarda alcuni emendamenti, lo avremmo già fatto.

Do ora la parola alla dottoressa Orlandi per una breve replica.

ROSSELLA ORLANDI, direttore dell'Agenzia delle entrate. In realtà, a molte domande si è già risposto in maniera anche abbastanza tecnica nell'ambito dei vari interventi, quindi mi limiterò a dire che, a nostro parere, è possibile mantenere

la data di marzo. Quando facevo riferimento al fatto che tutti gli attori devono essere coinvolti, intendevo proprio dire che occorre una sinergia molto forte anche da parte degli enti locali.

In questo caso, abbiamo un mondo estremamente variegato di enti perché la pubblica amministrazione, intesa come ministeri, agenzie, INPS, è una struttura operativa forte. Molti enti locali sono già iscritti, quindi sono molto avanti in questo. Abbiamo, però, anche un mondo di piccoli comuni che dovrà essere supportato e incoraggiato. Sotto questo aspetto, il Ragioniere generale è stato molto fiducioso. Avevamo già parlato in questi giorni di un intervento dello Stato, quindi le sue precisazioni credo siano risolutive anche per gli oneri degli enti. Infatti, vi è un onere anche dell'ente locale, oltre a quello dell'impresa. Pertanto, il piccolo ente, dovendo mettere in piedi una struttura non tanto e non solo di ricezione quanto di conservazione, potrebbe avere oneri significativi.

Quindi, se la sinergia fra tutti — come stiamo dimostrando anche oggi — funziona, credo che questa prima grande fase della fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni possa essere un primo passo estremamente importante per un percorso *medio tempore* rapido, ma con dei punti di snodo, di riflessione, di conversione e di controllo della situazione da tutti i punti di vista anche per il *b2b*. Peraltro, la legge delega lo prevede, anche se occorreranno dei punti di confronto sulle modalità di conservazione e di interscambio. Ci sono *forum* aperti su questo e un confronto molto vivace nel mondo imprenditoriale, oltre che in quello pubblico, anche sul tema del *b2b*. Si tratta, insomma, di tappe che mi auguro avvengano con estrema rapidità per la modernizzazione del Paese o comunque a un passo tale che consenta a tutti di adeguarsi, ma con un supporto che speriamo venga da parte della stessa pubblica amministrazione.

In questo siamo molto disponibili. Stiamo facendo un lavoro, quello del nodo di interscambio, che non sarebbe tipica-

mente dell’Agenzia, ma che essa ben volentieri ha realizzato, seguito e curato con i suoi tecnici. Peraltro, abbiamo un *know-how* tecnologico che ci consente di intervenire prima e a fianco di Sogei nella progettazione, che rappresentano un onere che l’Agenzia ha assunto sulle sue spalle, a favore dell’intero Paese, avendo in mente la modernizzazione, ovvero il passaggio a un regime completo di fatturazione e di tracciabilità che avrà i tempi e le condizioni che il Parlamento deciderà, ma che ci auguriamo avvenga velocemente. Sottolineo, infatti, che, qualora le condizioni date siano funzionali, ci sarà un risparmio per l’intero sistema Paese. Inoltre, mi associo a quanto detto dal generale Screpanti poiché, come ho avuto occasione di dire più volte, credo che la tracciabilità sia la strada effettiva per un contrasto intelligente ed efficace all’evasione fiscale e per il controllo della spesa pubblica.

La normativa dovrà, pertanto, essere rivista. A questo proposito, penso che il decreto delegato che ci sarà nei prossimi mesi sulla fatturazione elettronica potrebbe essere uno dei veicoli in cui ripensare anche la parte della conservazione e delle modalità. Immagino, tuttavia, che il veicolo più giusto fosse la norma attuale, anche perché vi sono alcune norme recenti, non solo il decreto del Presidente della Repubblica n. 633. A ogni modo, la scelta forse andrà rimeditata in un’ottica prospettica più ampia.

Mi associo anche a quanto ha detto l’ingegner Cannarsa, ritenendo che Sogei per tutti noi che apparteniamo, sebbene con funzioni diverse, al Ministero dell’economia e delle finanze sia un ente strumentale di estrema importanza. Senza Sogei, per l’Agenzia delle entrate ci sareb-

bero criticità su innumerevoli questioni, per cui mi auguro che ci sia una politica di attenzione verso questa importante società, tenendo conto che le funzioni che si implementano sono sempre più onerose e non possono essere fatte con le stesse risorse che fino a poco tempo fa erano dedicate soltanto a una parte della pubblica amministrazione. Peraltro, Sogei nasce come ente strumentale del Ministero delle finanze, quindi con riferimento al mondo delle entrate. Ha poi assunto – cosa importante – anche la funzione di ente strumentale fondamentale per il mondo del Tesoro e della Ragioneria, quindi sul versante della spesa. Ha avuto ruoli importanti nell’ambito – come ricordava l’ingegner Cannarsa – dell’identità digitale, quindi presso il Ministero dell’interno e quello della salute. Insomma, vi sono diverse attività. Pertanto, mi auguro – soprattutto per la fiscalità di questo Paese, per la quale credo che questo sia un momento portante – che questo ente venga rafforzato in queste funzioni, altrimenti, come si può immaginare, potrebbero essere a rischio una parte delle entrate fiscali.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi e dichiaro conclusa l’audizione.

La seduta termina alle 22.10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 19 gennaio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



17STC0007410