

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo è volto a recepire nell'ordinamento italiano la direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Lo schema di decreto è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 9 luglio 2015, n. 114 - legge di delegazione europea 2014.

Il termine di scadenza della delega è fissato al 27 settembre 2018, come previsto dall'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che continua ad applicarsi nell'originaria formulazione relativamente alle deleghe contenute nelle leggi di delegazione europee entrate in vigore in epoca antecedente alle modifiche apportate dall'articolo 29 della legge 29 luglio 2015, n. 115

### **Art. 1 (Ambito di applicazione)**

La direttiva 2014/55/UE si applica alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti a cui si applicano la direttiva 2009/81/CE, la direttiva 2014/23/UE, la direttiva 2014/24/UE o la direttiva 2014/25/UE.

Inoltre, l'articolo 2 della direttiva 2014/55/UE definisce:

- «amministrazioni aggiudicatrici»: amministrazioni aggiudicatrici come definite all'articolo 1, punto 17), della direttiva 2009/81/CE, all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE e all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1), della direttiva 2014/24/UE;
- «amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali»: amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali come definite all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), della direttiva 2014/24/UE;
- «centrale di committenza»: centrale di committenza come definita all'articolo 2, paragrafo 1, punto 16), della direttiva 2014/24/UE;
- «enti aggiudicatori»: gli enti aggiudicatori come definiti all'articolo 1, punto 17), della direttiva 2009/81/CE, all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/23/UE e all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE;

Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di recepimento delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, si applica alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori, che definisce all'articolo 3:

- «amministrazioni aggiudicatrici», le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti;
- «autorità governative centrali», le amministrazioni aggiudicatrici che figurano nell'allegato III e i soggetti giuridici loro succeduti;
- «amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali», tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non sono autorità governative centrali;
- «organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV:
  - 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
  - 2) dotato di personalità giuridica;
  - 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al



controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

- «enti aggiudicatori», ai fini della disciplina di cui alla:

1) parte II del presente codice, gli enti che:

1.1. sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli articoli da 115 a 121;

1.2. pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente;

2) parte III del presente codice, gli enti che svolgono una delle attività di cui all'allegato II ed aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, quali:

2.1 le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti;

2.2 le imprese pubbliche di cui alla lettera t) del presente comma;

2.3 gli enti diversi da quelli indicati nei punti 2.1 e 2.2, ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'allegato II. Gli enti cui sono stati conferiti diritti speciali o esclusivi mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi non costituiscono «enti aggiudicatori» ai sensi del presente punto 2.3;

Conformemente alle previsioni della direttiva 2014/55/UE l'ambito soggettivo è limitato alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di cui di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con esclusione degli «altri soggetti aggiudicatori», di cui alla lettera g) del medesimo comma.

La direttiva 2014/55/UE incide, nel quadro legislativo nazionale, sull'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle amministrazioni autonome<sup>1</sup>. Tale individuazione, facente riferimento all'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, è alternativa rispetto all'ambito definito dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Nell'impossibilità di operare una verifica esaustiva dei soggetti obbligati dalle citate disposizioni, anche per il carattere non tassativo dell'elenco di cui all'allegato IV al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, si ritiene di dover fare riferimento a entrambe le disposizioni.

Non viene fatto alcun riferimento alle soglie di cui all'articolo 4 della direttiva 2014/24/UE, riportate all'art. 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ritenendo che la presente disposizione debba applicarsi indistintamente a tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione, conformemente a quanto previsto in relazione all'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti

<sup>1</sup> Legge del 31/12/2009 n. 196 - (Legge di contabilità e finanza pubblica) Art. 1, comma 2, "... gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.



delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Più in dettaglio, l'estensione delle previsioni del dispositivo di recepimento ai contratti sotto soglia si rende necessaria per assicurare l'uniformità di gestione di tutte le fatture elettroniche dirette alla PA: infatti, se così non fosse, per i contratti sopra soglia sarebbe possibile utilizzare tanto il formato nazionale FatturaPA quanto i formati europei, mentre per i contratti sotto soglia il ricorso a questi ultimi risulterebbe precluso.

Conformemente alle previsioni dell'articolo 1 della direttiva 2014/55/UE, restano escluse le fatture emesse a seguito dell'esecuzione di contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, qualora l'aggiudicazione e l'esecuzione del contratto siano dichiarate segrete o debbano essere accompagnate da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti.

## **Art. 2 (Definizioni)**

Si fa riferimento alle definizioni contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che recepisce le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

## **Art. 3 (Obbligo di ricezione ed elaborazione delle fatture elettroniche)**

Al comma 1 si introduce nella legislazione nazionale l'obbligo disposto dalla direttiva 2014/55/UE, di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti pubblici di appalto, che sono conformi allo standard europeo sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, il cui riferimento è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 266 del 17 ottobre 2017. Tale standard europeo consiste in un modello semantico e due sintassi utilizzabili, la Cross Industry Invoice XML dell'UN/CEFACT e la UBL (ISO/IEC 19845:2015). Il contenuto informativo è del tutto equivalente a quello del formato nazionale FatturaPA, ma i formati di rappresentazione sono differenti.

Col comma 2 si fa riferimento ad ulteriori prescrizioni, contemplate dalla norma europea sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, che hanno l'obiettivo di precisare la modalità di impiego della norma europea nel contesto normativo italiano. Il tema della CIUS è molto dibattuto a livello europeo, temendo che la proliferazione di CIUS possa costituire un vulnus per la finalità della direttiva, di poter fatturare nell'intera UE con un unico formato. Per tale motivo si fa riferimento unicamente alla CIUS nazionale.

Il comma 3 rimanda a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate la definizione delle regole tecniche relative alla gestione delle fatture elettroniche conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica. Per evitare di ingenerare dubbi si fa riferimento al DM 3 aprile 2013, n. 55, in modo da assicurare che la gestione delle fatture in formato europeo sia uniforme a quella delle fatture in formato nazionale. Si evidenzia al riguardo che il citato DM 55/2013 prevede che le specifiche tecniche relative alla trasmissione delle fatture elettroniche alla PA siano pubblicate sul sito del Sistema di Interscambio [www.fatturapa.gov.it](http://www.fatturapa.gov.it) e aggiornate dall'Agenzia delle entrate, nel ruolo di gestore del Sistema di Interscambio, sentite le strutture competenti del Ministero dell'economia e finanze e l'Agenzia per l'Italia digitale.

Per la concreta ricezione delle fatture, si ritiene che questa debba avvenire attraverso il Sistema di Interscambio, come disposto dall'articolo 1, comma 211, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Conseguentemente il comma 4 fa riferimento all'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto 3 aprile 2013, n. 55, del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, relative all'identificazione degli uffici deputati alla ricezione delle fatture elettroniche da parte del Sistema di interscambio. In questo modo le fatture dirette alle amministrazioni destinatarie del



provvedimento sarebbero tutte gestite secondo il flusso di trasmissione attualmente previsto per le fatture dirette alla PA.

Più in dettaglio, e come ulteriormente evidenziato nel seguito e nelle successive relazioni, il Sistema di interscambio dovrà essere arricchito della funzione di traduzione delle fatture elettroniche compatibili con il modello semantico definito in accordo con la direttiva 2014/55/UE e con le CIUS. Non è prevista alcuna modifica nelle regole del processo di ricezione delle fatture e di inoltro delle stesse ai cessionari/committenti. Tali regole sono differenti a seconda che il cessionario/committente sia un soggetto compreso nell'ambito applicativo definito dall'art.1, comma 209 della L. 244/2007 (Pubblica Amministrazione) oppure un soggetto privato che riceve in virtù delle previsioni del d.lgs. 127/2015 (c.d. fatturazione B2B). La modifica di tale impostazione determinerebbe una maggiore complessità di gestione del processo di inoltro e una conseguente perdita di tempestività e/o di aumento dei costi, pertanto si ritiene che i soggetti non pubbliche amministrazioni che rivestono ruolo di stazioni appaltanti debbano essere censiti in iPA, con un attributo che, alla stregua dei gestori dei pubblici servizi, li distingua dai soggetti PA.

#### **Art. 4 (Decorrenza per le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali)**

Si differisce l'entrata in vigore del provvedimento per le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, avvalendosi della possibilità offerta dall'articolo 11, paragrafo 2, secondo periodo, della direttiva 2014/55/UE. Al riguardo, si evidenzia che nell'ambito del progetto e-IGoR, cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito della Connecting Europe Facility, sono stati sviluppati strumenti di supporto per l'adeguamento dell'infrastruttura nazionale alla norma europea sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

#### **Art. 5 (Clausola di salvaguardia)**

Viene esplicitamente recepito l'articolo 9 della direttiva 2014/55/UE, in considerazione del fatto che le direttive non sono immediatamente applicabili e che in caso di dubbio, in un eventuale conflitto di norme tra quella di recepimento della direttiva in oggetto e quella di recepimento della direttiva IVA, potrebbe essere ritenuta prevalente la prima (cronologicamente più recente) in assenza di un'indicazione specifica. Inoltre, la direttiva in oggetto, adottata in base all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non sarebbe di per sé idonea ad incidere sui profili di competenza fiscale di imposizione armonizzata, le cui direttive sono adottate ai sensi dell'articolo 113 del medesimo trattato.

#### **Art. 6 (Clausola di invarianza finanziaria)**

Si precisa che per il recepimento non sono previsti specifici stanziamenti, e conseguentemente le amministrazioni si adeguano nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. L'Agenzia delle Entrate realizza le evoluzioni del Sistema di Interscambio e ne sostiene l'incrementata operatività con le risorse proprie.



## Tavola di concordanza

Riferimento direttiva 2014/55/UE	Riferimento schema di recepimento	Note
Articolo 1 - Ambito di applicazione	Art. 1	
Articolo 2 - Definizioni	Art. 2	Riferimento al Codice degli appalti.
Articolo 3 - Definizione di una norma europea	Nessuno	L'articolo della direttiva illustra le caratteristiche della norma europea e ne demanda lo sviluppo al competente organismo europeo di normazione
Articolo 4 - Obiezioni formali alla norma europea	Nessuno	L'articolo della direttiva illustra le modalità di approvazione della norma europea
Articolo 5 - Mantenimento e ulteriore elaborazione della norma europea	Nessuno	L'articolo della direttiva illustra le modalità di mantenimento e sviluppo della norma europea
Articolo 6 - Elementi essenziali di una fattura elettronica	Nessuno	L'articolo della direttiva illustra il contenuto informativo della norma europea
Articolo 7 - Ricezione ed elaborazione delle fatture elettroniche	Art. 3 - (Obbligo di ricezione ed elaborazione delle fatture elettroniche)	
Articolo 8 - Tutela dei dati	Nessuno	L'articolo della direttiva salvaguarda le norme applicabili del diritto dell'Unione e nazionale sulla tutela dei dati
Articolo 9 - Uso di fatture elettroniche a fini IVA	Art. 5 - (Clausola di salvaguardia)	
Articolo 10 - Procedura di comitato	Nessuno	L'articolo della direttiva stabilisce la procedura per mantenimento e sviluppo della norma europea
Articolo 11 - Recepimento	Articoli 3 e 4	
Articolo 12 - Riesame	Nessuno	L'articolo della direttiva prevede la presentazione di una relazione al Parlamento europeo in cui la Commissione esamina gli effetti della direttiva sul mercato interno e sulla diffusione della fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici
Articolo 13 - Entrata in vigore	Nessuno	La direttiva è entrata in vigore ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
Articolo 14 - Destinatari	Nessuno	L'articolo della direttiva individua gli Stati membri quali destinatari della stessa



## RELAZIONE TECNICA

Dal punto di vista degli obblighi che in concreto la direttiva 2014/55/UE introduce, tramite il recepimento in esame, nell'ordinamento interno, l'unico punto rilevante è rinvenibile nell'articolo 7 della direttiva, il quale impone alle amministrazioni destinatarie del provvedimento di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche che sono conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica, nonché a una delle sintassi individuate anch'esse dalla norma medesima. Più in dettaglio, la norma europea è la EN 16931-1:2017, e le sintassi individuate sono il messaggio Cross Industry Invoice XML dell'UN/CEFACT come specificato negli schemi XML 16B (SCRDM — CII) e i messaggi di fattura e nota di credito UBL definiti nella norma ISO/IEC 19845:2015.

### 1. Adeguamento delle amministrazioni già destinatarie dell'obbligo di fatturazione elettronica di cui all'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244

La direttiva 2014/55/UE incide, nel quadro legislativo nazionale, sull'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Ne risulta che le pubbliche amministrazioni, che sono già attrezzate per la gestione delle fatture elettroniche conformi al formato nazionale FatturaPA, dovranno essere in grado di gestire anche le fatture conformi alla norma europea, predisposte in uno dei due formati ammissibili, sinteticamente denominati CII e UBL.

Come segnalato nella Relazione illustrativa, all'ultimo paragrafo dell'articolo 3, sono stati sviluppati, nell'ambito del progetto e-IGoR cofinanziato dall'Unione europea, strumenti di supporto per l'adeguamento dell'infrastruttura nazionale alla norma europea sulla fatturazione elettronica. In particolare, tra gli strumenti realizzati sono presenti dei traduttori dai formati europei al formato nazionale FatturaPA e viceversa.

Conseguentemente il Sistema di Interscambio, che continuerà a ricevere tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione, sarà in grado di tradurre le fatture in formato europeo e inoltrare alle amministrazioni destinatarie, assieme alla fattura originale, la traduzione in formato FatturaPA. In altre parole, l'adeguamento del Sistema di Interscambio consentirà di evitare che le pubbliche amministrazioni siano costrette ad attrezzarsi individualmente per la gestione dei formati europei.

L'adeguamento del Sistema di Interscambio non sarà di per sé sufficiente, tuttavia, a evitare ogni tipo di intervento sull'attuale sistema di gestione delle fatture elettroniche da parte delle pubbliche amministrazioni. Infatti il Sistema di Interscambio inoltrerà alle amministrazioni destinatarie la fattura originale assieme alla traduzione in formato FatturaPA, e questo comporterà la necessità di un adeguamento *ad hoc*, finalizzato ad estrarre la parte FatturaPA dall'oggetto che la contiene, restando invariate tutte le altre fasi di gestione della fattura. Le pubbliche amministrazioni provvedono a tale adeguamento con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si segnala altresì che, per le pubbliche amministrazioni che hanno acquistato sul mercato il servizio di gestione delle fatture elettroniche, nella maggior parte dei casi il costo di adeguamento è compreso nel canone corrisposto al fornitore.

Per quanto concerne l'adeguamento del Sistema di Interscambio, si deve osservare che questo si è evoluto per l'adeguamento alle disposizioni relative all'obbligo di fatturazione elettronica tra privati introdotte con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Per gli ulteriori interventi necessari a supportare i formati europei, anche considerando quanto riportato in apertura del presente paragrafo relativamente al progetto e-IGoR, cofinanziato dall'Unione Europea,



l'Agenzia delle Entrate realizza le evoluzioni del Sistema di Interscambio e ne sostiene l'incrementata operatività con le risorse proprie.

## 2. Adeguamento degli altri soggetti

La direttiva 2014/55/UE si applica alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti a cui si applicano la direttiva 2009/81/CE, la direttiva 2014/23/UE, la direttiva 2014/24/UE o la direttiva 2014/25/UE. Come evidenziato nella relazione illustrativa, tale ambito non coincide con quello relativo all'obbligo di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

A titolo di esempio, si evidenzia che tra gli enti aggiudicatori destinatari del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di recepimento delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, vi sono entità che pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 115 a 121 del medesimo Codice e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente, come indicato all'articolo 3, comma 1, lettera e), punto 1.2 del Codice.

In altre parole la direttiva 2014/55/UE si applica anche a soggetti che non sono già obbligati per legge a gestire le fatture elettroniche in formato FatturaPA e che verosimilmente non sono attrezzati per tale gestione. Il recepimento della direttiva 2014/55/UE comporterà per tali soggetti la necessità di attrezzarsi per la gestione delle fatture conformi alla norma europea riportata in apertura della presente relazione. Non trattandosi di pubbliche amministrazioni, i relativi oneri non saranno a carico della finanza pubblica.

Ai fini della ricezione delle fatture elettroniche dal Sistema di interscambio, i soggetti di cui al paragrafo precedente sono tenuti, qualora non lo fossero già, ad accreditarsi presso l'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA). Ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, i soggetti attualmente tenuti a tale accreditamento sono:

- a) le pubbliche amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;
- b) i gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse;
- c) le società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b).

L'AgID accredita in IPA i soggetti destinatari del presente decreto legislativo che non sono attualmente tenuti a tale accreditamento, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

27 SET. 2018



## Analisi tecnico-normativa

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 16 APRILE 2014 N. 2014/55/UE RELATIVA ALLA FATTURAZIONE ELETTRONICA NEGLI APPALTI PUBBLICI

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### 1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'intervento normativo è dovuto per recepire nell'ordinamento nazionale le disposizioni della direttiva 2014/55/UE ed è coerente col programma di governo.

La direttiva 2014/55/UE incide, nel quadro legislativo nazionale, sul vigente obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la direttiva in recepimento lascia agli aggiudicatari di appalti pubblici libertà di scegliere se emettere fattura cartacea o elettronica, imponendo alle amministrazioni committenti di accettare la forma elettronica qualora sia conforme alla norma europea sulla fatturazione elettronica.

In Italia la normativa in materia risulta quindi più stringente rispetto alle disposizioni della direttiva, nel senso che la fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione è un obbligo e non una facoltà. In particolare, ciò comporta che le pubbliche amministrazioni e i loro fornitori sono già attrezzati per la gestione delle fatture elettroniche nel formato nazionale FatturaPA.

L'obiettivo principale del dispositivo di recepimento è quindi quello di assicurare l'ottemperanza alle disposizioni della direttiva nella modalità più semplice ed economica possibile, preservando l'investimento che la pubblica amministrazione e le sue imprese fornitrici hanno fatto sulla fattura elettronica nel formato nazionale FatturaPA. Per tale motivo si è previsto di conservare l'architettura sviluppata in attuazione dell'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni previsto dall'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che prevede il transito di tutte le fatture elettroniche dirette alla pubblica amministrazione attraverso il Sistema di Interscambio, gestito dall'Agenzia delle entrate.

In particolare, la soluzione individuata preserva le finalità del quadro normativo nazionale in materia di fatturazione elettronica: controllo della spesa pubblica, efficienza della pubblica amministrazione e competitività delle imprese, contrasto all'evasione e *compliance* spontanea dei contribuenti.

#### 2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La direttiva 2014/55/UE incide, nel quadro legislativo nazionale, sull'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni previsto dall'articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle amministrazioni autonome.

Le finalità originarie di tale obbligo erano il controllo della spesa pubblica, e la semplificazione del procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili. Naturalmente tale semplificazione era auspicabile in quanto foriera di maggiore efficienza della pubblica amministrazione e aumentata competitività delle imprese.

Col decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, in attuazione dell'art. 9, comma 1, lettere d) e g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, si sono introdotte modifiche volte a potenziare la capacità di contrasto all'evasione e favorire la *compliance* spontanea dei contribuenti agli obblighi fiscali.



Il contesto nazionale ha poi subito un'ulteriore evoluzione con le disposizioni relative all'obbligo di fatturazione elettronica tra privati e verso i consumatori introdotte con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, la cui entrata in vigore è fissata al 1° gennaio 2019.

Tali ultime disposizioni intendono rafforzare ulteriormente le finalità introdotte col decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127. Al contempo, esse rappresentano una grande opportunità di ammodernamento del Paese ed efficientamento dei processi amministrativi legati alla fatturazione, e potrebbero preludere alla completa digitalizzazione del ciclo d'ordine, obiettivo verso il quale paiono convergere alcune disposizioni relative alle gare elettroniche contenute nel Codice degli appalti, nonché le disposizioni sull'ordine elettronico introdotte coi commi da 411 a 414 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

Si evidenzia che il contesto nazionale è più avanzato rispetto alle disposizioni della direttiva 2014/55/UE in recepimento. Infatti, mentre la direttiva 2014/55/UE impone alle pubbliche amministrazioni l'accettazione di fatture elettroniche emesse in esecuzione di contratti di appalto, qualora il fornitore decida di utilizzare tale forma ed emetta le fatture conformemente alla norma europea sulla fattura elettronica, la normativa vigente in Italia prevede per tali fatture anche l'obbligo di emissione esclusivamente in formato elettronico, con esplicito divieto per le pubbliche amministrazioni di procedere al pagamento sulla base di fatture cartacee.

In particolare si ribadisce che le disposizioni della direttiva 2014/55/UE non incidono in maniera rilevante sull'ordinamento vigente, mentre impongono l'adeguamento tecnico dei sistemi di fatturazione e in particolare del Sistema di Interscambio.

### **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.**

Il provvedimento in esame ha l'obiettivo di recepire la direttiva 2014/55/UE, adottata in base all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in conformità alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

### **5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

Si segnala che il provvedimento differisce in via precauzionale l'entrata in vigore del provvedimento per le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, avvalendosi della possibilità offerta dall'articolo 11, paragrafo 2, secondo periodo, della direttiva 2014/55/UE.

Si evidenzia altresì la condizione generalmente buona ma non omogenea delle realtà regionali e locali, che presentano aree di eccellenza ed altre meno sviluppate. Al riguardo, si ritiene necessario un ulteriore confronto con le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali per valutare in concreto la necessità del differimento di cui al precedente paragrafo.

### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

Il provvedimento in esame ha l'obiettivo di recepire la direttiva 2014/55/UE, la quale intende favorire un quadro di fatturazione omogeneo nell'unione europea, in modo da contribuire alla realizzazione del mercato unico.

Come evidenziato al precedente punto 3), nell'ordinamento vigente è attualmente previsto un obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della pubblica amministrazione. Per l'attuazione di tale obbligo si è previsto che tutte le fatture elettroniche dirette alla PA transitino per il Sistema di Interscambio, gestito dall'Agenzia delle entrate, anche al fine dell'inoltro ai sistemi della Ragioneria Generale dello Stato per finalità di controllo della spesa pubblica.

Tale architettura centralizzata non pregiudica la possibilità, per le amministrazioni locali, di dotarsi di propri sistemi di gestione delle fatture, come accade in alcune realtà regionali.

**7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

Non risultano preesistenti dispositivi normativi o regolamentari in materia. In ogni caso l'intervento normativo è dovuto per recepire nell'ordinamento nazionale le disposizioni della direttiva 2014/55/UE.

**8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

Si segnala che la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, ha previsto a decorrere dal 1° gennaio 2019 l'obbligo di fatturazione elettronica tra privati e verso i consumatori.

Per l'attuazione di tale obbligo si è previsto di conservare l'architettura adottata per l'obbligo di fatturazione elettronica verso la PA e in particolare il transito delle fatture attraverso il Sistema di interscambio.

**9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano sentenze né giudizi di costituzionalità pendenti nella materia del provvedimento in esame.

**PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

Il provvedimento in esame ha l'obiettivo di recepire la direttiva 2014/55/UE, adottata in base all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in conformità alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

Il provvedimento in esame ha l'obiettivo di recepire la direttiva 2014/55/UE, adottata in base all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in conformità alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano sentenze né giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee nella materia del provvedimento in esame.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano sentenze né giudizi pendenti innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo nella materia del provvedimento in esame.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.**

Tutti gli Stati membri dell'Unione sono in fase di recepimento della direttiva 2014/55/UE. Come evidenziato in precedenza, il recepimento comporterà adeguamenti più tecnici che normativi. Conseguentemente, la soluzione individuata sarà fortemente influenzata dall'architettura che molti Stati membri hanno già impiantato in relazione a preesistenti progetti di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione.

Dal punto di vista architettonico la soluzione italiana, di prevedere un punto di snodo centrale, è stata successivamente adottata anche dalla Francia.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Vengono richiamate le definizioni del Codice degli appalti, senza introdurre ulteriori definizioni.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

I principali riferimenti normativi contenuti nel provvedimento sono relativi a precedenti dispositivi di recepimento di direttive comunitarie, e pertanto ricalcano i riferimenti intercorrenti tra le direttive stesse.

Si richiama quanto evidenziato in Relazione illustrativa relativamente all'articolo 1 in relazione all'ambito di applicazione.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Come evidenziato al punto 1)-Parte I, in Italia è vigente l'obbligo di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione. Per l'attuazione di tale obbligo il decreto interministeriale previsto dall'articolo 1, comma 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha previsto il transito di tutte le fatture elettroniche dirette alla pubblica amministrazione attraverso il Sistema di Interscambio, gestito dall'Agenzia delle entrate.

Per la concreta attuazione delle disposizioni della direttiva 2014/55/UE si provvederà ad integrare le specifiche tecniche adottate ai sensi di tale decreto interministeriale.

Il riferimento alla preesistente regolamentazione tecnica si rende altresì opportuno per assicurare che la gestione delle fatture in formato europeo sia uniforme a quella delle fatture in formato nazionale.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Non si ravvisano effetti abrogativi impliciti, e anzi il testo mira ad evitarli.

Infatti la direttiva 2014/55/UE che viene recepita col provvedimento in esame non è, benché si occupi di fatturazione, una direttiva fiscale. Per tale motivo è stata adottata in base all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e non è di per sé idonea ad incidere su profili di competenza fiscale di imposizione armonizzata, le cui direttive sono adottate ai sensi dell'articolo 113 del medesimo trattato.

Come ulteriore conferma la direttiva stessa prevede, all'articolo 9, apposita clausola di non recare alcun pregiudizio alle disposizioni della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune

d'imposta sul valore aggiunto. Tale previsione è stata esplicitamente recepita all'articolo 5 del provvedimento in esame.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Nello schema di decreto in esame non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

L'effettivo recepimento della direttiva 2014/55/UE, come più volte evidenziato, è questione più tecnica che normativa. Conseguentemente si rende necessario un provvedimento attuativo nei termini rappresentati al precedente punto 3-Parte III.

Al riguardo si segnala che sono già stati sviluppati, nell'ambito del progetto e-IGoR cofinanziato dall'Unione europea, strumenti di supporto per l'adeguamento dell'infrastruttura nazionale alla norma europea sulla fatturazione elettronica. In particolare, tra gli strumenti realizzati sono presenti dei traduttori dai formati europei al formato nazionale FatturaPA e viceversa.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Il provvedimento in esame conferma il Sistema di interscambio nel ruolo di snodo e passaggio obbligato di tutte le fatture. Questa architettura è la più adeguata al fine della predisposizione di ogni statistica relativa alle informazioni contenute nelle fatture elettroniche.

Il provvedimento preserva altresì tutti i flussi dati relativi alle informazioni gestite dal Sistema di interscambio, e in particolare quelli verso i sistemi della Ragioneria Generale dello Stato, finalizzati al controllo della spesa pubblica.