



Attuazione della direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici

Atto del Governo 49

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	49	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici	
Norma di delega:	Ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 luglio 2015 , n. 114	
Numero di articoli:	6	
	Senato	Camera
Date:		
Presentazione:	27/09/2018	28/09/2018
Annuncio:	02/10/2018	28/09/2018
Assegnazione:	30/08/2018	28/09/2018
Termine per l'espressione del parere:	09/10/2018	06/11/2018
Commissione competente:	6 ^a Finanze e tesoro	VI Finanze
Rilievi di altre Commissioni:	1 ^a Affari Costituzionali, 5 ^a Bilancio, 8 ^a Lavori pubblici, comunicazioni e 14 ^a Politiche dell'Unione Europea	V Bilancio e XIV Politiche dell'Unione Europea

Sintesi

Lo schema di decreto legislativo è volto a recepire nell'ordinamento italiano la [direttiva 2014/55/UE](#) relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

La direttiva prevede che le amministrazioni aggiudicatrici, **a decorrere dal 18 aprile 2019**, ricevano ed elaborino fatture elettroniche conformemente **allo standard europeo sulla fatturazione elettronica** (ad **eccezione** dei 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**). Tuttavia, il termine indicato per l'applicazione delle modalità di ricezione ed elaborazione delle fatture elettroniche è differito al **18 aprile 2020** per le amministrazioni aggiudicatrici **sub-centrali**.

Lo schema **recepisce**, pertanto, **le regole tecniche** dello standard europeo (previste dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/1870 della Commissione) e **le integra con la disciplina tecnica nazionale**.

Inoltre, secondo quanto già previsto dalla direttiva, si stabilisce che le disposizioni del decreto legislativo **non potranno costituire pregiudizio per l'applicazione delle disposizioni in materia di IVA**.

Infine, si prevede che le disposizioni del decreto non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La direttiva 2014/55/UE

La [direttiva 2014/55/UE](#) relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, è composta da **14 articoli**. Essa **si applica** alle fatture elettroniche (fatture che sono state emesse, trasmesse e ricevute in un formato elettronico strutturato che ne consente l'elaborazione automatica ed elettronica) emesse a seguito dell'esecuzione di contratti che rientrano nel campo di applicazione della [direttiva 2009/81/UE](#) concernente l'aggiudicazione di appalti nei **settori difesa e sicurezza**, della [direttiva 2014/23/UE](#) sull'aggiudicazione dei **contratti di concessione**, della [direttiva 2014/24/UE](#) relativa agli **appalti pubblici**, della [direttiva 2014/25/UE](#) sui **settori speciali dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali**. La direttiva **non si applica** invece alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti di cui alla [direttiva 2009/81/UE](#), relativa ai lavori, servizi e forniture nei settori della **difesa e sicurezza**, qualora l'aggiudicazione e l'esecuzione del contratto siano dichiarate segrete o soggette a speciali misure di sicurezza ai sensi delle disposizioni vigenti in uno Stato membro.

L'articolo 3 prevede che la Commissione chieda al competente organismo europeo di normazione - il

CEN, Comitato europeo di normazione - di elaborare una norma europea per il modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura elettronica (norma europea sulla fatturazione). Tali standard devono soddisfare i requisiti di neutralità tecnologica, di compatibilità con norme europee in materia di protezione dei dati e di coerenza con il sistema comune per l'IVA disciplinato dalla [direttiva 2006/112/UE](#). Si richiede, inoltre, che i formati siano di facile applicazione dal punto di vista tecnico e tengano conto delle esigenze delle imprese e delle amministrazioni aggiudicatrici.

Gli articoli 4 e 5 disciplinano rispettivamente i casi di **obiezioni formali** alla norma e le procedure secondo le quali la norma è ulteriormente elaborata al fine di tenere conto dei successivi sviluppi tecnologici.

L'**articolo 6** della direttiva specifica quali siano gli **elementi essenziali di una fattura elettronica**, con riferimento all'identificazione della fattura medesima e del relativo processo di fatturazione, al periodo di fatturazione, alle informazioni che essa deve necessariamente contenere e ad altri elementi essenziali.

L'**articolo 7** è dedicato alle modalità di **ricezione ed elaborazione delle fatture elettroniche**, prevedendo che, entro 18 mesi dalla pubblicazione dei riferimenti della norma europea sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, gli Stati membri adottino, pubblichino e applichino le disposizioni necessarie per conformarsi all'obbligo di cui al medesimo articolo 7 di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche.

Il termine di recepimento è fissato - dall'articolo 11 - al 27 novembre 2018.

L'**articolo 12** prevede, inoltre, che la **Commissione riesami gli effetti della direttiva sul mercato interno** e sulla diffusione della fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici e presenti una relazione, eventualmente corredata da valutazione di impatto per intraprendere ulteriori azioni, al Parlamento europeo e al Consiglio entro tre anni dal termine per il differimento di cui all'articolo 11, paragrafo 2, secondo comma: tale comma stabilisce, infatti, che gli Stati membri possono rinviare l'ottemperanza degli obblighi di ricezione ed elaborazione della fattura elettronica fino al termine massimo di 30 mesi dalla pubblicazione della norma.

La norma di delega

Il termine di recepimento della [direttiva 2014/55/UE](#) relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici è il **27 novembre 2018**, come previsto all'**articolo 11, comma 1**, della direttiva stessa, nonché nell'**Allegato B** della legge delegazione europea 2014 ([legge n. 114 del 2015](#)).

Per quanto riguarda le **procedure**, i **principi e i criteri direttivi** della delega, l'articolo 1, comma 1, della legge di delegazione europea 2014 rinvia alle disposizioni previste dagli articoli 31 e 32 della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#).

In particolare, il comma 3 del richiamato articolo 31 stabilisce che la legge di delegazione europea indica le direttive in relazione alle quali sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In tal caso gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

L'[articolo 31, comma 5, della legge n. 234 del 2012](#) prevede, inoltre, che il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati in base alla delega conferita con la legge di delegazione entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, sempre nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge stessa.

L'[articolo 32 della legge n. 234 del 2012](#) detta i seguenti **principi e criteri direttivi generali**:

- le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti;
- ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione della normativa;
- gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (c.d. *gold plating*);
- ove necessario, al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. In ogni caso le sanzioni penali sono previste "solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi costituzionalmente protetti";
- al recepimento di direttive o di altri atti che modificano precedenti direttive o di atti già attuati con legge o con decreto legislativo si procede apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione;
- nella redazione dei decreti legislativi si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;
- quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti territoriali;
- le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi vengono attuate con un unico decreto legislativo, compatibilmente con i diversi termini di recepimento;

- è sempre assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

I contenuti dello schema di decreto legislativo

L'**articolo 1**, al comma 1, stabilisce che le disposizioni del decreto in materia di **fatturazione elettronica** si applicano **alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori** di contratti pubblici di appalto e di concessione aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione, alle **amministrazioni pubbliche** ovvero agli enti e i soggetti indicati come tali a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Il comma 2, dispone che le norme del decreto non si applicano, invece, alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti che rientrano nell'ambito di applicazione del [decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208](#) (Disciplina dei 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.

La **fatturazione elettronica** è un sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione.

Si ricorda che l'[articolo 1, comma 209, legge n. 244 del 2007](#), ha introdotto l'obbligo di invio elettronico delle fatture alla PA.

Il successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013, entrato in vigore il 6 giugno 2013, ha dato attuazione all'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, in un'ottica di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica: Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza, a partire **dal 6 giugno 2014**, non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea.

La stessa disposizione si applica, **dal 31 marzo 2015**, a tutte le altre pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali ([articolo 25 del D.L. n. 66 del 2014](#)). Inoltre, a partire dai tre mesi successivi a queste date, le PA non potranno procedere al pagamento, neppure parziale, fino all'invio del documento in forma elettronica.

La Pubblica Amministrazione che è soggetta all'**obbligo di fatturazione elettronica** deve comunicare al proprio fornitore un codice univoco composto da lettere e numeri detto codice ufficio per la fatturazione elettronica. Questo codice deve essere riportato nella fattura elettronica insieme a partita IVA, indirizzo, data del documento e tutti gli altri dati rilevanti ai fini fiscali. Una volta compilata, la fattura deve essere firmata digitalmente dal soggetto emittente. Questo garantisce la PA sull'origine di emissione della fattura elettronica. Una volta firmata, la fattura transita dal Sistema di Interscambio, che per legge è il punto di passaggio obbligato per tutte le fatture emesse verso la PA. Il Sistema di Interscambio ha il ruolo di snodo tra gli attori interessati e ha il compito di verificare che il formato del documento ricevuto sia corretto e che i dati inseriti siano completi. Dopo accurati controlli, grazie all'indicazione del codice univoco riportato proprio sulla fattura elettronica, il Sistema di Interscambio provvede a inviarla alla Pubblica Amministrazione destinataria che, solo dopo le necessarie verifiche, può quindi procedere al pagamento del proprio fornitore.

Si ricorda, infine, che la **legge di bilancio 2018**, in luogo del previgente regime opzionale, ha previsto - dal **1° gennaio 2019** - anche nell'ambito dei **rapporti fra privati** (B2B) l'obbligo di emettere soltanto fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, e per le relative variazioni. Nei confronti dei consumatori finali le fatture elettroniche sono rese disponibili dai servizi telematici dell'Agenzia delle entrate e da chi emette la fattura: i consumatori possono rinunciare alla copia elettronica o analogica della fattura. Sono esonerati dal predetto obbligo coloro che rientrano nel regime forfetario agevolato o che continuano ad applicare il regime fiscale di vantaggio. In caso di violazione dell'obbligo di fatturazione elettronica la fattura si considera non emessa e sono previste sanzioni pecuniarie. Si prevede inoltre la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati relativi alle cessioni di beni e di prestazione di servizi effettuate e ricevute verso e da soggetti non stabiliti in Italia, salvo quelle per le quali è stata emessa una bolletta doganale e quelle per le quali siano state emesse o ricevute fatture elettroniche ([legge n. 205 del 2017](#), commi 909, 915-917 e 928).

L'**articolo 2** prevede che al decreto in esame **si applicano le definizioni previste nel Codice dei contratti pubblici** ([decreto legislativo n. 50 del 2016](#)), in particolare relativamente alle amministrazioni aggiudicatrici, alle autorità governative centrali, alle amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, agli organismi di diritto pubblico e agli enti aggiudicatori.

- Di seguito le **definizioni** richiamate dal Codice dei contratti pubblici:
 - 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 (Autorità governative centrali) del Codice 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 istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica; 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:

- enti che sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono delle attività nei settori gas ed energia termica, elettricità, acqua, servizi di trasporto, porti e aeroporti, servizi postali ed estrazione di gas e prospezione o estrazione di carbone o di altri combustibili solidi;
- enti che pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle citate precedentemente e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente;
 - enti che svolgono una delle attività di cui all'allegato II (Attività svolte dagli enti aggiudicatori) ed aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, quali 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; le imprese pubbliche. Enti diversi dalle amministrazioni dello Stato, dagli enti pubblici territoriali, dagli organismi di diritto pubblico, dalle associazioni, unioni, consorzi o dalle imprese pubbliche, ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'allegato II. 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.

L'articolo 3, al comma 1, introduce nella legislazione nazionale, a decorrere dal **18 aprile 2019**, l'**obbligo** per i soggetti richiamati all'articolo 1 **di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche** emesse a seguito dell'esecuzione di contratti pubblici di appalto **in maniera conforme allo standard europeo** sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

Tale standard europeo, previsto dalla [decisione di esecuzione \(UE\) 2017/1870 della Commissione](#), consiste in un modello semantico e due sintassi utilizzabili: la *Cross Industry Invoice XML* dell'UN/EDIFACT e la UBL (ISO/IEC 19845:2015).

Al **comma 2** si dispone, inoltre, che le fatture richiamate al comma 1 devono rispettare la *Core Invoice Usage Specification* (CIUS) per il contesto nazionale italiano, il cui uso è previsto nello standard europeo EN 16931-1:2017.

Il **comma 3** stabilisce che le **regole tecniche relative alla gestione delle fatture in esame integrano la disciplina tecnica nazionale** prevista dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013 (Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche), con modalità applicative che verranno individuate con un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

Si evidenzia al riguardo che nell'Allegato A del citato decreto è previsto che le **specifiche tecniche** relative alla trasmissione delle fatture elettroniche alla PA siano **pubblicate sul sito del Sistema di Interscambio** 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.

Il **comma 4**, dispone che ai fini della **ricezione** delle fatture elettroniche si applicano le disposizioni del citato decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013.

In particolare l'articolo 3, comma 1, stabilisce che le amministrazioni identificano i **propri uffici deputati in via esclusiva alla ricezione delle fatture elettroniche** da parte del Sistema di interscambio e ne curano l'inserimento nell'**Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA)**, istituito all'[articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000 n. 272](#), in tempo utile per garantirne l'utilizzo in sede di trasmissione delle fatture elettroniche; le stesse amministrazioni curano altresì, agli stessi fini, l'aggiornamento periodico dei propri uffici nel predetto Indice, che provvede ad assegnare il codice in modo univoco.

L'articolo 4 **differisce al 18 aprile 2020 per le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali** (secondo la definizione del Codice dei contratti pubblici: tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non sono autorità governative centrali) l'obbligo previsto all'articolo 3, comma 1.

Si ricorda che l'articolo 11, comma 2, della direttiva prevedeva al riguardo che in deroga al paragrafo 1, gli Stati membri, entro 18 mesi dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dei riferimenti della norma europea sulla fatturazione elettronica, adottano, pubblicano e applicano le disposizioni necessarie per conformarsi all'obbligo di cui all'articolo 7 di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche.

Gli Stati membri possono rinviare l'applicazione di cui al primo comma in relazione alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sub-centrali fino al termine massimo di 30 mesi dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dei riferimenti della norma europea sulla fatturazione elettronica.

L'**articolo 5**, recependo l'articolo 9 e il considerando 37 della direttiva, pone una clausola di salvaguardia, prevedendo che le disposizioni del decreto legislativo in esame **non possono costituire pregiudizio per l'applicazione delle disposizioni in materia di IVA** adottate in attuazione della disciplina armonizzata (articolo 113 del TFUE).

L'articolo 9 richiamato prevede che la direttiva non pregiudica le disposizioni della [direttiva 2006/112/UE](#) relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Nel considerando 37, inoltre, si specifica che poiché la [direttiva 2006/112/UE](#) contiene norme sulla fatturazione, fatturazione elettronica compresa, è opportuno chiarire il nesso con la presente direttiva. La presente direttiva si prefigge un obiettivo diverso, **ha un ambito di applicazione diverso da quello della direttiva 2006/112/UE e non pregiudica pertanto le disposizioni sull'uso delle fatture elettroniche a fini IVA** di cui alla stessa. In particolare, [l'articolo 232 della direttiva 2006/112/UE](#) regola le relazioni tra contraenti ed è inteso ad assicurare che l'uso di fatture elettroniche da parte del mittente non possa essere imposto al ricevente. Tuttavia, questa disposizione non dovrebbe pregiudicare il diritto degli Stati membri di imporre alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti

aggiudicatori l'obbligo di ricevere, a talune condizioni, fatture elettroniche.



L'articolo 113 del TFUE, infine prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.

L'**articolo 6** dispone che le disposizioni del decreto non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (**clausola di invarianza**), pertanto le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dello stesso con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Senato: Dossier n. 65

Camera: Atti del Governo n. 49

5 ottobre 2018

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
FI0057