****

**PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI contratti PUBBLICI**

**stato dei lavori e PRIME OSSERVAZIONI**

Il 26 giugno 2013, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva relativa alla fatturazione elettronica (*e-invoice*) nei contratti pubblici, quale ulteriore passo della strategia di modernizzazione, integrazione e digitalizzazione del mercato europeo dei contratti pubblici avviata con la riforma delle direttive europee sugli appalti pubblici e l'adozione di una nuova direttiva sulle concessioni.

**1. Stato della discussione**

* **A livello UE**

La proposta di direttiva (Allegato 1) è stata trasmessa al Consiglio europeo, che ne ha avviato l'esame nell'ambito del Gruppo appalti pubblici, e al Parlamento europeo, che la esaminerà nell'ambito della Commissione IMCO (mercato interno).

Il Gruppo appalti del Consiglio ha già proposto alcune modifiche al testo iniziale, volte a chiarire e a rendere più esaustive definizioni e contenuti (Allegato 2). L'esame proseguirà nel corso del mese di ottobre, con la discussione tra i rappresentanti degli Stati membri e la formulazione di eventuali ulteriori proposte di modifica.

Per quanto riguarda il Parlamento, il 30 settembre scorso alla Commissione IMCO si è tenuta la presentazione da parte della Commissione europea della valutazione d'impatto della direttiva. La relatrice è l'On. Birgit Collin-Langen (PPE, Germania), che dovrebbe presentare la relazione entro metà ottobre. Al momento, lo scambio di opinioni in commissione IMCO è previsto per il 4/5 novembre, mentre il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato per il 7 novembre. Una volta concluso l'iter di discussione degli emendamenti e dei compromessi, il voto in commissione IMCO è previsto per il 17 dicembre.

* **A livello nazionale**

Il dossier viene seguito dal Dipartimento per le Politiche europee, cui fa capo il Tavolo di coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni. Per coinvolgere tutti gli *stakeholder*, anche Confindustria è stata invitata a partecipare al Tavolo.

In occasione dei primi incontri del Tavolo sono state sollevate, in particolare da parte di Agenzia dell'Entrate e Agenzia per l'Italia Digitale, alcune perplessità relative al coordinamento tra attività e norme europee e nazionali in tema di fatturazione elettronica (es. direttiva IVA e norme nazionali di introduzione dell’obbligo di fatturazione elettronica tra PA e imprese).

**2. Punti di attenzione**

**a) Ambito di applicazione**

La direttiva si applicherà, posto sempre il preventivo accordo tra le parti, a tutte le fatture emesse in via elettronica nell'ambito di contratti pubblici, aggiudicati ai sensi delle nuove direttive europee sugli appalti pubblici (sia settori ordinari che utilities) e della nuova direttiva concessioni. In questa fattispecie tipica, i soggetti interessati non saranno esclusivamente le PA, che nel caso dell’Italia è già previsto ricevano obbligatoriamente solo fatture elettroniche, bensì tutti i soggetti aggiudicatori, incluse le imprese pubbliche ed enti concedenti. Questi ultimi soggetti sono tradizionalmente fuori dall'ambito della PA, ma ricompresi nell’ambito di applicazione delle direttive appalti e concessioni (es. Enel, Eni, FS, Poste, concessionari diversi dalle PA).

**b) Coordinamento tra disciplina comunitaria e nazionale**

La proposta non prevede l’obbligo di scambio delle fatture in via elettronica nei contratti pubblici, ma - secondo quanto stabilito dalla direttiva IVA - tale scambio è comunque rimesso all’accordo tra le parti. In proposito, si sottolinea che in Italia si è scelto, invece, di imporre l’obbligo di scambio delle fatture elettroniche tra PA e imprese. Tale obbligo, attuato con il decreto ministeriale n. 55 del 3 aprile 2013, sarà efficace per alcune amministrazioni centrali dello Stato (ministeri, agenzie fiscali ed enti di previdenza) a decorrere dal 6 giugno 2014 e, a seguire, per le altre amministrazioni centrali e periferiche.

**c) Standardizzazione modello semantico e sintattico della fattura elettronica**

La proposta di direttiva promuove la standardizzazione del modello semantico (linguaggio) e del modello sintattico (formato) della fattura elettronica. A questo scopo, prevede l’implementazione di uno standard semantico per la parte “core” della fattura e misure a favore dell’interoperabilità dei formati di emissione adottati.

In particolare, il testo affida al CEN (Comitato europeo di normazione), organismo tecnico di standardizzazione europea, di individuare, tra i numerosi formati presenti sul mercato, una lista di formati che siano compatibili con lo standard semantico comune. I destinatari della fattura (PA, enti aggiudicatori, altri soggetti assimilati) non potranno, quindi, rifiutare le fatture elettroniche conformi allo standard semantico europeo e ai formati tecnici identificati dal CEN e approvati dalla Commissione.

L’obiettivo strategico di tali misure è, in primo luogo, assicurare l’interoperabilità dei sistemi di scambio di fatture elettroniche dal punto di vista semantico e, più a lungo termine, limitare la proliferazione dei formati attualmente presenti sul mercato, riconoscendo quelli maggiormente utilizzati.

* ***Considerazioni generali***

Tali obiettivi risultano senz’altro condivisibili per le seguenti ragioni:

* posta la necessità di armonizzare sia sotto il profilo semantico che sintattico la fattura elettronica a beneficio della diffusione della stessa e di favorire l’interoperabilità e l’automazione dei sistemi operativi, appare al contempo necessario tutelare gli investimenti “sintattici” già effettuati in tal senso dagli operatori economici. In questa ottica, si condivide la priorità riservata dalla Commissione allo standard comune semantico, da cui dovrebbe derivare una spontanea convergenza di mercato verso i formati più in linea con lo standard semantico individuato;
* con riferimento all’armonizzazione sintattica, si ritiene appropriato che sia il CEN, in qualità di organo tecnico di standardizzazione in cui sono rappresentati i soggetti coinvolti, a fornire sulla base di adeguate analisi empiriche indicazioni circa i formati utilizzabili;
* appare, infine, condivisibile che non possano essere rifiutate le fatture elettroniche emesse secondo i formati indicati dal CEN, che presumibilmente saranno i più diffusi e funzionali, tutelando così coloro i quali li abbiano già adottati. In seguito, in un’ottica di medio-lungo periodo, è auspicabile che sia il mercato a orientare la convergenza verso un unico formato.
* ***Posizione delle PA e osservazioni***

Le misure previste dalla direttiva in termini di armonizzazione sintattica, e in particolare la disposizione che chiede ai soggetti aggiudicatori di accettare le fatture emesse in tutti i formati individuati dal CEN, non sono condivise da alcune delle PA che partecipano al Tavolo nazionale coordinato dal Dipartimento Politiche europee. L’obiezione è che questa norma graverebbe tali soggetti degli oneri di transcodifica dei vari formati utilizzati dalle imprese. In proposito, si ricorda che l’Agenzia delle Entrate ha definito un formato proprietario per lo scambio obbligatorio di fatture elettroniche tra PA e imprese, che a breve diverrà operativo su scala nazionale.

È stata, quindi, proposta una modifica al testo della direttiva, che consentirebbe ad uno Stato membro di adottare per il mercato domestico uno o più formati di fattura elettronica tra quelli individuati dal CEN e approvati dalla Commissione. In questo modo, sarebbe consentito a tutti i soggetti aggiudicatori destinatari della fattura di rifiutare fatture elettroniche emesse secondo formati diversi da quello adottato dallo Stato membro di appartenenza, seppur ricompresi nella lista del CEN.

Tale proposta potrebbe, tuttavia, porre diverse criticità per le imprese in quanto:

* di fatto traslerebbe sugli operatori economici l’onere di dotarsi di sistemi in grado di emettere fattura nei diversi formati adottati dagli Stati membri con cui hanno rapporti commerciali, con evidenti costi di adeguamento. Tali oneri dovrebbero essere sostenuti anche dai soggetti già dotati - o con intenzione di dotarsi - di uno dei formati ritenuti idonei dal CEN e approvati dalla Commissione. Sul punto, occorre evidenziare che tale aggravio di oneri per le imprese va contro lo spirito della proposta di direttiva stessa (si veda, in proposito, il considerando 16 del testo);
* riduce le opportunità di integrazione dei mercati dei contratti pubblici a livello europeo, costituendo una barriera alle attività transfrontaliere degli operatori economici.