

*DIRETTIVA 2014/55/UE: VERSO STANDARDS E REGOLE
COMUNI PER LA FATTURAZIONE ELETTRONICA NEL SETTORE
DEGLI APPALTI PUBBLICI*

Michele Cozzio



**DIRETTIVA 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16
aprile 2014 relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici**

pubblicata nella GUUE L 133 del 6 maggio 2014

1. Si è concluso in tempi brevi l'*iter* per l'adozione della Direttiva 2014/55/UE sulla *fatturazione elettronica negli appalti pubblici*, pubblicata lo scorso 6 maggio nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione. La proposta di Direttiva (COM/2013/449) era stata presentata dalla Commissione il 26 giugno 2013 ed è stata approvata in meno di un anno: l'11 marzo 2014 il Parlamento europeo ha votato la propria Posizione in prima lettura e il 14 aprile 2014 il Consiglio l'ha confermata con propria Decisione. Tempi brevi, come detto, sebbene le novità introdotte non siano di poco rilievo ed anzi prospettino soluzioni di grande impatto sul funzionamento dei sistemi di contrattazione, pubblica (e non), degli Stati membri.

La fatturazione elettronica, invero, è già utilizzata in alcuni Stati dell'Unione (ad es. Danimarca, Austria, Svezia e Finlandia), anche al di fuori del comparto degli appalti pubblici, con evidenti vantaggi in termini di semplificazione, impulso all'economia e tracciabilità dei flussi di denaro. Si tratta, tuttavia, di esperienze marginali e circoscritte: una quota compresa tra il 4 e il 15% di tutte le fatture emesse¹. La nuova Direttiva 2014/55/UE segna dunque un passaggio decisivo verso l'utilizzo 'diffuso' dei sistemi di fatturazione elettronica in tutta l'Unione, non solo nel settore degli appalti pubblici ma anche nelle relazioni commerciali fra operatori privati (vedi considerando 22).

¹ Vedi COM/2013/449 del 26 giugno 2013, pt. 1.

La Direttiva 2014/55/UE rientra fra le iniziative promosse dall'Unione per la diffusione degli appalti elettronici (finalità perseguita congiuntamente alle nuove direttive appalti)² e integra la politica europea - cd. *Digital Agenda for Europe* - per 'un'amministrazione pubblica senza carta'.

L'adozione della Direttiva risponde, inoltre, alle indicazioni:

- (i) della Commissione, che nella Comunicazione "Sfruttare i vantaggi della fatturazione elettronica in Europa" (COM/2010/712) aveva invitato gli Stati ad adottare la fatturazione elettronica quale principale modo di fatturazione nell'UE entro il 2020;
- (ii) del Parlamento europeo, che nella Risoluzione dell'aprile 2012 chiedeva di rendere obbligatoria la fatturazione elettronica negli appalti pubblici entro il 2016;
- (iii) del Consiglio; i rappresentanti dei Governi degli Stati membri, infatti, avevano sollecitato l'adozione di misure per promuovere la diffusione della fatturazione elettronica in occasione del Consiglio informale Competitività del febbraio 2012 e nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2012.

2. Due sono gli elementi principali e caratterizzanti la Direttiva 2014/55/UE.

Il primo è individuabile nel disposto dall'articolo 7, a mente del quale gli Stati membri "garantiscono che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori ricevano ed elaborino fatture elettroniche che sono conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica". La scelta operata dal Legislatore europeo non pone un obbligo esclusivo di utilizzo delle fatture elettroniche ma impone alle amministrazioni aggiudicatrici l'obbligo di accettare, a partire da una certa data, le fatture elettroniche che siano conformi alle indicazioni contenute in un norma europea sulla fatturazione di futura elaborazione (v. *infra*).

² Vedi Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, part. artt. 22, 34-36; Direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2014/17/CE, artt. 52-54.

La Direttiva, in altri termini, ha come scopo quello di assicurare che le stazioni appaltanti degli Stati membri siano attrezzate per ricevere ed elaborare fatture elettroniche che rispondano a determinati requisiti.

Il punto è chiarito nel considerando 35 secondo il quale la Direttiva “dovrebbe imporre unicamente ai destinatari di una fattura, vale a dire amministrazioni aggiudicatrici, centrali di committenza e enti aggiudicatori, di accettare ed elaborare fatture elettroniche. La Direttiva non dovrebbe pregiudicare il diritto del mittente della fattura di scegliere se presentare la fattura conformemente alla norma europea sulla fatturazione elettronica, alle norme nazionali o ad altre norme tecniche, o in formato cartaceo”.

La Direttiva, in un certo senso con fedeltà al carattere proprio dello strumento normativo in questione, non obbliga all'utilizzo della fatturazione elettronica e rimette un'eventuale scelta di questa natura alla discrezionalità dei singoli Stati membri (considerando 35).

Va pur detto che l'obbligo della fatturazione elettronica non può essere dedotto neppure dalle disposizioni delle recentissime Direttive in tema di appalti pubblici e concessioni. Quest'ultime stabiliscono che tutte le “comunicazioni” e “gli scambi di informazioni” nell'ambito delle procedure di aggiudicazione siano eseguite “utilizzando mezzi di comunicazione elettronici”³. La fatturazione, tuttavia, non sembra rientra fra dette “comunicazioni” e “scambi di informazioni” che sono da riferire alle attività che intervengono durante la procedura di aggiudicazione (vedi il considerando 52 della Direttiva appalti 2014/24/UE). La fatturazione, invece, rientra nella fase successiva di esecuzione dei contratti.

³ Vedi l'art. 22 della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2014/18/CE, pubblicata nella GUUE L 94 del 28 marzo 2014, ribadito dall'art. 40 della Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2014/17/CE, pubblicata nella GUUE L 94 del 28 marzo 2014.

Va altresì detto che la mera comunicazione di una fattura con modalità elettronica (es. invio di una file recante la scansione della fattura) non costituisce “fattura elettronica” ai sensi della presente Direttiva. La precisazione, forse superflua, è esplicitata nel testo laddove è chiarito che “soltanto le fatture leggibili da una macchina e che possono essere elaborate automaticamente e digitalmente dal ricevente dovrebbero essere considerate conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica. Un semplice file di immagini non dovrebbe essere considerato una fattura elettronica” (considerando 7).

3. Il secondo elemento caratterizzante la Direttiva 2014/55/UE riguarda l’elaborazione di una “norma europea comune sulla fatturazione elettronica”. Con tale azione regolamentare dovranno essere definiti “gli elementi essenziali che una fattura elettronica deve sempre contenere, consentendo in tal modo l’invio e la ricezione delle fatture elettroniche tra sistemi che si basano su norme tecniche diverse” (considerando 5).

La scelta del Legislatore europeo muove dalla constatazione che la mancanza di *standards* e regole comuni in tema di fatturazione elettronica determina l’esistenza negli Stati membri di sistemi di fatturazione elettronica differenti, basati su soluzioni tecniche diverse e nella maggior parte dei casi non interoperabili (considerando 2). Di qui il rischio che, in assenza di *standards* e regole comuni, tali divergenze aumentino stante l’utilizzo sempre maggiore degli appalti elettronici e la connessa crescente diffusione di sistemi di fatturazione elettronica⁴. Le conseguenze di quanto prospettato son esplicitate nel considerando 3: “la molteplicità delle norme non interoperabili comporta un grado eccessivo di complessità, incertezza del diritto e costi operativi aggiuntivi per gli operatori economici che utilizzano la fatturazione elettronica negli Stati membri. Spesso agli operatori economici che intendono partecipare ad appalti transfrontalieri viene

⁴ Vedi COM/2013/449 del 26 giugno 2013, pt. 3: “il numero delle norme, dei requisiti e delle soluzioni esistenti è tuttora molto elevato e le reti per la fatturazione elettronica sembrano svilupparsi sempre di più seguendo i confini nazionali. Le iniziative nate dal basso negli Stati membri hanno aggravato il problema dell’interoperabilità con il diffondersi di nuove norme di fatturazione elettronica che hanno accresciuto ulteriormente i costi e la complessità legati all’interoperabilità”.

chiesto di adeguarsi a nuove norme di fatturazione elettronica ogni volta che accedono a un diverso mercato nazionale / sub nazionale. Poiché la diversità dei requisiti giuridici e tecnici della fatturazione elettronica scoraggia gli operatori economici dal partecipare ad appalti transfrontalieri, essa costituisce un ostacolo all'accesso al mercato nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri e un impedimento al commercio. Limitando le libertà fondamentali, tali diversità si ripercuotono direttamente sul funzionamento del mercato interno”.

Tenuto conto di queste premesse il Legislatore europeo delega la Commissione a chiedere al *Comitato europeo di normazione*⁵ l'elaborazione di una “norma europea sulla fatturazione elettronica”.

Tale delega, esplicitata nell'articolo 3 della Direttiva, è accompagnata da una serie di vincoli che dovranno caratterizzare la futura richiesta. In particolare, viene stabilito che la norma europea dovrà essere:

- (i) tecnologicamente neutrale;
- (ii) compatibile con le norme internazionali in materia di fatturazione elettronica;
- (iii) attenta all'esigenza di tutela dei dati personali;
- (iv) conforme all'istituzione di sistemi di fatturazione elettronica pratici, di facile uso, flessibili ed efficienti in termini di costi;
- (v) attenta alle esigenze specifiche delle piccole e medie imprese nonché delle amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali;
- (vi) adeguata all'utilizzo nelle transazioni commerciali tra imprese.

Nella Direttiva sono individuabili altri due profili sostanziali che dovranno caratterizzare la futura norma europea sulla fatturazione elettronica.

Un primo profilo è quello riguardante l'individuazione degli elementi essenziali che ogni fattura elettronica dovrà contenere; tali elementi, riportati in via esemplificativa nell'articolo 6, concernono:

⁵ Il Comitato europeo di normazione - CEN (European Committee for Standardization o Comité européen de normalisation), è un ente associativo rappresentativo di 33 Stati europei avente lo scopo di armonizzare e produrre norme tecniche in collaborazione con enti normativi nazionali e sovranazionali. È riconosciuto dall'Unione europea e dall'European Free Trade Association (EFTA).

- (a) gli identificatori di processo e della fattura;
- (b) il periodo di fatturazione;
- (c) le informazioni relative al venditore;
- (d) le informazioni relative all'acquirente;
- (e) le informazioni relative al beneficiario;
- (f) le informazioni relative al rappresentante fiscale del venditore;
- (g) il riferimento del contratto;
- (h) i dettagli relativi alla consegna;
- (i) le istruzioni di pagamento;
- (j) le informazioni su importi a credito/debito;
- (k) le informazioni relative alle voci della fattura;
- (l) i totali della fattura;
- (m) la ripartizione dell'IVA.

Un secondo profilo è relativo alla cosiddetta “interoperabilità piena” tra i sistemi di fatturazione. “L’interoperabilità”, come chiarito nel testo, “deve permettere la presentazione e il trattamento delle informazioni in modo uniforme nei diversi sistemi gestionali, indipendentemente dalla tecnologia, dall’applicazione o dalla piattaforma utilizzate” (considerando 8).

La nozione di “interoperabilità piena” è articolata dal Legislatore europeo su tre livelli.

Il primo livello (cd. semantico) riguarda il contenuto della fattura. La Direttiva precisa che la fattura elettronica dovrà contenere “un certo numero di informazioni obbligatorie” (vedi *supra* art. 6) e che il significato delle informazioni trasmesse sia mantenuto e compreso senza ambiguità, a prescindere dal modo in cui viene rappresentato fisicamente o trasmesso (considerando 8).

Il secondo livello (cd. sintassi) riguarda il formato dei dati della fattura elettronica. È necessario, in altri termini, che il formato relativo ai dati sia tale da poter essere scambiato direttamente tra mittente e destinatario ed elaborato in modo automatizzato. Detta interoperabilità può essere garantita attraverso “l’uso di una sintassi comune” ovvero “un sistema di corrispondenza tra sintassi diverse” (considerando 8). Sul punto Legislatore europeo dichiara che per semplificare e favorire

la diffusione della fatturazione elettronica “uno degli obiettivi a lungo termine dovrebbe consistere nel limitare il numero delle sintassi usate, di preferenza concentrandosi su quelle più comuni” (considerando 8).

Il terzo livello di interoperabilità riguarda i metodi di trasmissione (“soltanto le fatture leggibili da una macchina che possono essere elaborate automaticamente e digitalmente dal ricevente dovrebbero essere considerate conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica”) (considerando 7).

4. Il Legislatore europeo accompagna la previsione della norma comune sulla fatturazione elettronica con una serie di cautele. Le più significative riguardano: (i) la preventiva sperimentazione e verifica; (ii) il *favor* per l'utilizzabilità da parte delle piccole e medie imprese; (iii) l'estensibilità al subappalto; (iv) la revisione nel tempo; (v) la tempistica per il recepimento negli ordinamenti nazionali.

La Direttiva impone, in particolare, che la norma sulla fatturazione elettronica sia anticipata da una preventiva verifica da condursi “con la partecipazione degli utenti finali”⁶ sulla base, fra l'altro, di criteri quali la “praticità” e la “facilità d'uso” nonché la sostenibilità economica. La Commissione è responsabile dei procedimenti di verifica ed è obbligata a relazionare sui risultati al Parlamento e al Consiglio. Solo all'esito di detta verifica la norma europea potrà essere pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione unitamente all'elenco dei sistemi di fatturazione elettronica ritenuti conformi (considerando 28, art. 3).

La previsione della norma europea sulla fatturazione elettronica è completata con il rinvio ad alcune raccomandazioni che danno applicazione al principio comunitario *think small first*, delineato

⁶ La partecipazione partecipazione riguarda non solo la fase di verifica sull'applicazione della norma; la Commissione, infatti, è invitata dal Legislatore (“dovrebbe”) a informare regolarmente gli Stati membri sullo sviluppo dei lavori di elaborazione della norma e dei relativi prodotti di normazione del Comitato europeo di normazione (considerando 39).

nell'ambito delle strategie dello *Small Business Act for Europe*⁷. Di ciò v'è riscontro, ad esempio, tra i criteri di delega al *Comitato europeo di normazione*. Viene stabilito, infatti, che “*la norma sulla fatturazione elettronica ... tenga conto delle esigenze specifiche delle piccole e medie imprese*” (art. 3, par. 1).

Il Legislatore europeo, inoltre, sollecita gli Stati membri a programmare “*misure di formazione*” per offrire alle piccole e medie imprese “*ogni sostegno necessario affinché la norma europea sulla fatturazione elettronica possa essere utilizzata*” e, a tal fine, gli Stati “*dovrebbero rendere disponibili anche le risorse relative ai fondi strutturali*”⁸.

Un'ultima riflessione riguarda i termini per il recepimento della Direttiva.

Un primo termine riguarda la fase di elaborazione della norma europea sulla fatturazione elettronica. La Direttiva stabilisce che detta norma (elaborata dal CEN e previa sperimentazione) dovrà essere pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea entro tre anni dall'entrata in vigore della Direttiva, vale a dire entro il 27 maggio 2017 (art. 11).

Dalla data di pubblicazione della norma europea nella GUUE gli Stati membri hanno tempo 18 mesi per conformarsi all'obbligo di garantire la ricevibilità delle fatture elettroniche da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Qualora la norma europea sulla fatturazione elettronica venisse pubblicata nella GUUE il 27 maggio 2017 gli Stati membri quindi avranno tempo per adeguarsi fino al 27 novembre 2018.

I termini indicati sono derogabili. Il Legislatore europeo, infatti, riconosce agli Stati membri la possibilità di estendere il termine di recepimento fino a 30 mesi, dalla data di pubblicazione della norma nella GUUE. Tale facoltà, tuttavia, viene limitata al recepimento della

⁷ Vedi la Comunicazione della Commissione *Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un “Small Business Act” per l'Europa)*, COM/2008/394 def., del 25 giugno 2008.

⁸ Vedi anche i considerando nn. 21, 41 e 42.

Direttiva per le sole amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori sub-centrali e non anche per le centrali di committenza (considerando 38 e art. 11).