

OBBLIGO DELL' *E-INVOCING* PER TUTTI GLI ENTI PUBBLICI

di **Mara Oliverio**

Con l'obiettivo di ridurre i costi amministrativi delle aziende e rendere le transazioni più rapide lo sviluppo tecnologico sta spingendo gli Stati membri dell'Unione Europea a dotarsi della fatturazione elettronica. La strategia Europa 2020 propone un'economia di mercato altamente competitiva per l'UE del XXI secolo che deve trarre pieno vantaggio dai benefici economici e sociali di una società digitale. A tal fine nell'individuazione delle "iniziative faro" della Commissione Europea troviamo "Un'agenda digitale europea" che attribuisce un ruolo di primo piano alla realizzazione di un mercato digitale unico ed invita a rimuovere gli ostacoli normativi e tecnici che impediscono l'adozione in massa della fatturazione elettronica. La Direttiva n. 2014/55/UE pone le basi per iniziare un processo che va verso la piena operabilità tra i vari sistemi interni di fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici e favorire il commercio tra operatori europei. Anche per gli enti locali e tutti gli uffici della pubblica amministrazione periferica scatta l'obbligo della fatturazione elettronica senza più ricorrere alla carta. La disciplina, prevista con la finanziaria 2008 ed entrata in vigore per le amministrazioni centrali il 6 giugno del 2014, dal 31 marzo 2015 è obbligatoria anche per i Comuni.

In particolare le amministrazioni con popolazione tra i 3.001 e i 10.000 abitanti avranno il supporto dell'IFEL, la fondazione dell'ANCI per la finanza e l'economia locale attraverso "Fatturazione elettronica facile" ovvero una procedura che permette, in questa fase di avvio, di adempiere alle previsioni di legge senza alcun costo per i Comuni stessi. Alla procedura si accede tramite il sito www.fondazioneifel.it.

Dal 31 marzo tutte le pubbliche amministrazioni accettano solo fatture in formato elettronico che giungono alla stessa tramite il "Sistema di Interscambio (SDI)" dell'Agenzia delle entrate che presidia il processo di ricezione ed inoltro delle fatture elettroniche. La fattura cartacea non potrà essere né accettata né utilizzata ai fini del pagamento.

L'avvio del processo di fatturazione elettronica ha reso necessarie rilevanti innovazioni nelle procedure contabili. La fatturazione elettronica è stata integrata con le funzioni di registrazione dei documenti di costo nella contabilità economico-patrimoniale delle amministrazioni e con le operazioni di emissione dei titoli di spesa. Il sistema informativo per

la gestione della contabilità economica e finanziaria (SICOGE) viene, dunque, integrato con il sistema pubblico di interscambio. La fatturazione elettronica rappresenta un importante contributo all'accelerazione del pagamento dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione (PA) verso il rispetto dei tempi previsti dalla normativa europea.

Si tende ad andare verso un sistema di gestione integrata del ciclo passivo della PA capace di tenere sotto controllo tutte le fasi del processo di spesa fino alla contabilizzazione e rendicontazione nei bilanci pubblici.

Anche la Corte dei conti, nell'ambito della sua funzione di controllo sulla gestione della Pubblica Amministrazione,¹ raccomanda l'adozione della Fatturazione Elettronica non solo verso la PA ma anche tra tutti i soggetti IVA, così da consentire il pieno e completo monitoraggio in tempo reale dei comportamenti fiscali, avendo come obiettivo anche la ricerca di forme di controllo più collaborative (dichiarazione precompilata, ecc.) e un maggiore utilizzo di tecnologie evolute sia da parte dei contribuenti che dell'amministrazione fiscale².

La normativa italiana precisa che il documento digitale deve essere trasmesso (o messo a disposizione), ricevuto ed accettato in modalità elettronica. Al verificarsi di dette condizioni la fattura può essere equiparata alla stessa emessa in forma cartacea. Inoltre incombe sul soggetto passivo il compito di garantire il rispetto dei requisiti indispensabili, quali autenticità dell'origine, integrità del contenuto e leggibilità (c.d. AIL), al fine di poter classificare una fattura come elettronica. Il processo della fatturazione digitale deve utilizzare lo strumento informatico in tutte le sue fasi e non risulta necessario che si verifichi, preliminarmente, un accordo con la controparte. Pertanto non possono essere considerate elettroniche le fatture che, seppure create in formato elettronico tramite un software di contabilità o di elaborazione di testi, siano successivamente inviate e ricevute in formato cartaceo mentre sono considerate fatture digitali quelle che, seppure create in formato tradizionale, siano successivamente trasformate in documenti informatici per essere inviate e ricevute tramite canali telematici (es.: posta elettronica), a condizione che le stesse soddisfino i requisiti di legge.

¹ Relazione CORTE dei Conti Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato sull'Indagine sugli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori.

² Come avvenuto in Svizzera dove nel 2011 l'Ufficio Federale dell'Informatica e della Telecomunicazione (Ufit) ha adottato la fattura elettronica in entrata e in uscita poi estesa anche ai privati (circa il 10% delle PMI e un numero in crescita di aziende che operano sui mercati internazionali).

Nella sezione “Documentazione/Fatturazione elettronica PA/” del sito istituzionale dell’Agenzia delle Entrate (www.agenziaentrate.gov.it) si trova una breve e sintetica presentazione della procedura di fatturazione elettronica e della sua tempistica di attuazione, con l’indicazione di quali sono i soggetti interessati e della funzione svolta dal Sistema di Interscambio.

Con circolare n. 1 del 9 marzo 2015 Mef e Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno individuato le Pubbliche Amministrazioni (comprese anche quelle che avevano già adottato la nuova procedura a partire dal 2014) obbligate alla fatturazione elettronica a partire dal 31 marzo 2015 individuando tre classi di soggetti:

- 1) Soggetti di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165:
 - Tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane , e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e, fino alla revisione organica della disciplina di settore, il Coni.
- 2) Soggetti di cui all’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196:
 - I soggetti indicati a fini statistici dall’Istituto nazionale di statistica nell’elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto, pubblicato nella G.U. della Repubblica italiana entro il 30 settembre di ogni anno, e le Autorità indipendenti.
- 3) Soggetti di cui all’articolo 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244:
 - Le amministrazioni autonome.

Il sistema di interscambio riconosce solo il formato di fatturaPA in file XML (eXtensible Markup Language). L'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto sono garantite tramite l'apposizione della firma elettronica qualificata di chi emette la fattura. La trasmissione della fattura è vincolata alla presenza del codice identificativo univoco dell'ufficio destinatario della fattura riportato nell' Indice delle Pubbliche Amministrazioni.

Il contenuto informativo della FatturaPA prevede le informazioni da riportare obbligatoriamente in fattura in quanto rilevanti ai fini fiscali secondo la normativa vigente; in aggiunta a queste il formato prevede l'indicazione obbligatoria delle informazioni indispensabili ai fini di una corretta trasmissione della fattura al soggetto destinatario attraverso il Sistema di Interscambio.

Per favorire l'automazione informatica del processo di fatturazione, oltre le informazioni obbligatorie, è possibile anche inserire nella fattura ulteriori dati:

- informazioni utili per la completa dematerializzazione del processo di ciclo passivo attraverso l'integrazione del documento fattura con i sistemi gestionali e/o con i sistemi di pagamento;
- informazioni che possono risultare di interesse per esigenze informative concordate tra Operatori economici e Amministrazioni pubbliche oppure specifiche dell'emittente, con riferimento a particolari tipologie di beni e servizi, o di utilità per il colloquio tra le parti.

Per quanto attiene alla conservazione di dette fatture, ai sensi dell'art. 21, comma 5, del D. Lgs. n. 82/2005 (CAD – Codice dell'Amministrazione Digitale) è stato approvato il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 giugno 2014 su le “modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto”. All'art. 3 di detto Decreto ministeriale è così previsto: “1. I documenti informatici sono conservati in modo tale che: a) siano rispettate le norme del codice civile, le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale e delle relative regole tecniche e le altre norme tributarie riguardanti la corretta tenuta della contabilità; b) siano consentite le funzioni di ricerca e di estrazione delle informazioni dagli archivi informatici in relazione almeno al cognome, al nome, alla denominazione, al codice fiscale, alla partita IVA, alla data o associazioni logiche di questi ultimi, laddove tali informazioni siano obbligatoriamente previste. Ulteriori funzioni e chiavi di ricerca ed estrazione potranno essere stabilite in relazione alle diverse tipologie di documento con provvedimento delle competenti Agenzie fiscali. 2. Il processo di conservazione dei documenti informatici termina con l'apposizione di un riferimento temporale opponibile a terzi sul pacchetto di archiviazione. 3. Il processo di conservazione di cui ai commi

precedenti è effettuato entro il termine previsto dall'art. 7, comma 4-ter, del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 1994, n. 489”.

In sostanza sia i fornitori che le pubbliche amministrazioni indicate precedentemente devono conservare digitalmente i documenti elettronici fiscali (cfr. il D.P.C.M. del 3 dicembre 2013). Ciò implica la necessità di munirsi di uno specifico programma, dotato di motore di ricerca, per archiviare i documenti in maniera sicura; inoltre la fattura deve essere indicizzata in modo univoco cosicché la si possa far confluire in un lotto di conservazione; il quale, a sua volta, deve essere marcato temporalmente e sul quale deve essere apposta, come detto, la firma (digitale) del responsabile della conservazione. Ne consegue che i soggetti coinvolti dovranno, nella maggioranza dei casi, affidarsi a degli esterni per adempiere a questi obblighi, dovendo sostenere ulteriori costi (siano essi enti privati o enti pubblici). Tali costi risulteranno variabili in relazione al numero di fatture emesse da conservare per ciascun esercizio.³

Con la digitalizzazione delle fatture non ci saranno più dubbi riguardo alle forniture realmente erogate nei confronti della Pa; inoltre il sistema dovrebbe consentire una più immediata certificazione dei crediti verso la Pa, che avviene su un portale del Mef. Ciò che resta in dubbio è la capacità di far fronte ai tempi di pagamento ovvero l'evasione delle fatture, secondo quanto previsto dalla direttiva europea, in 30 giorni.

15 aprile 2015

³ Il CNDCEC (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili) ha presentato, già il 3 dicembre 2014, alla Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria delle proposte per ovviare a questo problema del costo della conservazione delle fatture elettroniche. In particolare è stato manifestato che si sarebbe potuto mettere a disposizione, da parte dell'amministrazione finanziaria, un'applicazione gratuita per tale conservazione; ma ancor più e meglio: “si potrebbe infine prevedere una modifica della normativa in materia di conservazione sostitutiva in conformità a quanto già previsto dalla legge di stabilità 2012 secondo cui i dati già in possesso della Pubblica Amministrazione non devono essere certificati. Tenuto conto che la Pubblica Amministrazione è comunque soggetta all'obbligo di conservazione sostitutiva delle fatture elettroniche ricevute, le imprese fornitrici potrebbero essere esonerate dall'obbligo di conservazione sostitutiva delle fatture emesse nei confronti della Pubblica Amministrazione, essendo detti documenti digitali già in possesso della PA e quindi agevolmente reperibili in ogni momento per qualsiasi esigenza di controllo, anche di natura fiscale”. La stessa messa a disposizione sarebbe auspicabile anche per gli enti locali; i quali, risulta dalle stime, ancora non si sono attrezzati per queste nuove procedure (cfr. Alessandro Longo, *Fattura elettronica con rischi, Il sole 24 ore.com* del 21 marzo 2015). Ad ogni modo, lo si ribadisce, i comuni possono avvalersi del supporto dell'IFEL (la fondazione dell'ANCI per la finanza e l'economia locale).