

Parere del Comitato delle regioni — Direttiva relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici e alla comunicazione sugli appalti elettronici *end-to-end*

(2014/C 114/13)

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Osservazioni generali in merito alla direttiva

1. constata che nella direttiva in merito alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici la Commissione prevede che il Comitato europeo di normazione (CEN) elabori una nuova norma europea per la fatturazione elettronica e che gli Stati membri garantiscano che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori non rifiutino le fatture elettroniche conformi a detta norma. Secondo la Commissione essa dovrebbe entrare in vigore dopo 48 mesi dall'entrata in vigore della direttiva stessa. Il CdR propone invece che la norma entri in vigore dopo 30 mesi dalla pubblicazione del riferimento alla norma europea, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva stessa;
2. ritiene che la proposta costituisca un importante passo in avanti verso il passaggio a un'amministrazione pubblica senza carta. I vantaggi della fatturazione elettronica sono ampiamente noti e hanno indotto alcuni Stati membri dell'Unione europea a prescrivere la presentazione di fatture elettroniche nel caso degli appalti pubblici per la totalità o una parte del settore pubblico. Tuttavia, queste iniziative, nate dal basso, si fondano perlopiù su norme nazionali che, nella maggior parte dei casi, non sono interoperabili;
3. constata che da un paio d'anni a questa parte numerosi soggetti interessati sollecitano interventi a livello europeo per stimolare il mercato della fatturazione elettronica, proponendo addirittura di renderla obbligatoria. Ad esempio, nella sua risoluzione del 20 aprile 2012, il Parlamento europeo ha segnalato la frammentazione del mercato dovuta alle norme nazionali in materia di fatturazione elettronica e ha sottolineato l'importanza di soluzioni di fatturazione elettronica interoperabili basate su requisiti giuridici e norme tecniche comuni;
4. si è espresso in passato a favore dello scambio elettronico di informazioni e dell'utilizzo di mezzi elettronici nel contesto delle diverse procedure di appalto⁽¹⁾, benché ciò richieda un periodo di tempo ragionevole di preparazione in considerazione della diversità delle situazioni e in particolare delle circostanze delle piccole imprese;
5. ritiene appropriato che anche il processo di fatturazione, in quanto fase conclusiva della procedura di appalto, si realizzi ricorrendo a mezzi elettronici allo scopo di aumentare l'efficienza e di ridurre i costi amministrativi;
6. è convinto che la proposta di direttiva consenta di creare maggiori possibilità per promuovere l'interoperabilità e il miglior funzionamento del mercato unico, facilitando in tal modo l'attività delle autorità aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori pubblici e dei relativi fornitori e contribuendo a mantenere bassi i costi. Al tempo stesso, si può affermare che gli scambi transfrontalieri sono attualmente limitati e, da questo punto di vista, la direttiva rischia di avere conseguenze economiche sproporzionate;
7. sottolinea che la proposta di direttiva conferisce alla Commissione europea la facoltà di chiedere al competente organismo di normazione europeo di definire il modello semantico dei dati della fattura elettronica di base. In tal modo si delega a un organismo che non ha competenze legislative una parte sostanziale del contenuto. Solo in base ai contenuti concreti della norma da elaborare — contenuti che non sono ancora disponibili — sarà possibile valutare appieno la sua applicabilità, la necessità di adeguarla e i costi che ne derivano. Per questo attualmente non è possibile stabilire se la proposta sia in linea con il principio di proporzionalità;

⁽¹⁾ Il CdR si è già pronunciato in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*, COM(2011) 895 final, nonché alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici*, COM(2011) 896 final.

8. si compiace del fatto che, anche dopo l'elaborazione di una nuova norma europea per la fatturazione elettronica, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, ove non diversamente previsto dalla legislazione nazionale, potranno accettare le fatture elettroniche conformi a disposizioni diverse dalla norma europea comune, oltre che fatture cartacee. Ciò è indice di una certa flessibilità, tanto per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che per i fornitori che applicano disposizioni diverse. Il passaggio a una nuova norma comune per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che hanno già introdotto la fatturazione elettronica conforme a determinate norme comporta costi sia per i suddetti enti ed amministrazioni che per i rispettivi fornitori. In linea con la proposta di direttiva, il CdR ritiene pertanto che bisognerebbe permettere la coesistenza dei diversi formati attualmente disponibili, promuovendo al contempo il passaggio all'utilizzo sempre più frequente della norma europea comune. Una volta che sia stato stabilito il modello semantico dei dati, anche la conversione tra i diversi formati tecnici risulterà più agevole. Per quanto riguarda i contenuti che in certi casi, conformemente al diritto nazionale, devono figurare nelle fatture in aggiunta al contenuto essenziale, occorrerebbe ammettere in determinati settori fatture con tali contenuti, nei formati attualmente in uso, che spesso rispondono a tali esigenze specifiche;

9. sottolinea tuttavia l'importanza che la norma europea proposta non crei ostacoli o difficoltà alle amministrazioni aggiudicatrici, agli enti aggiudicatori e ai rispettivi offerenti. Segnala i costi elevati che si produrrebbero se le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori dovessero accettare fatture elettroniche in tutti i formati tecnici compatibili con il modello di dati semantici;

10. propone pertanto che nella proposta di direttiva vengano chiariti i requisiti a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori. Andrebbe precisato che questi devono accettare solo un numero limitato di formati tecnici e non tutti i diversi formati nazionali e proprietari attualmente in uso. Piuttosto le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero rifiutarsi di accettare le fatture elettroniche conformi alle norme europee per quanto riguarda il modello di dati semantici e il formato tecnico, a loro volta basati sulle norme internazionali stabilite da organismi di normalizzazione riconosciuti dalla legislazione UE, quali CEN, ISO, UN/CEFACT e OASIS. In tale contesto la direttiva può essere considerata come un'armonizzazione di norme internazionali, a patto però che sia garantito che il contenuto essenziale della fattura rispetti gli obblighi europei conformemente alla legislazione comune ecc.;

11. ritiene che l'elaborazione del modello di dati semantici sulla base dei modelli già forniti dagli organismi internazionali di normalizzazione e la limitazione a un determinato formato tecnico possano garantire l'aumento dell'interoperabilità e al tempo stesso il contenimento dei costi. Si avrebbero così, per gli operatori commerciali, requisiti omogenei, basati sul criterio delle procedure che hanno dato buoni risultati;

12. mette in rilievo inoltre che è estremamente importante che la Commissione consideri di promuovere la fatturazione elettronica anche nel quadro dell'accordo sugli appalti pubblici (*Agreement on Government Procurement — GPA*), fatto che garantirebbe norme applicabili a tutti gli Stati dell'OMC, tra cui gli Stati membri dell'UE. Questo è un altro motivo per cui la norma stabilita dalla Commissione deve basarsi sulle norme internazionali. In tal modo essa sarà non solo una norma europea, bensì una norma internazionale che risponde a requisiti ed esigenze europei e li include, basata su norme giuridiche comuni ecc.;

13. sottolinea inoltre l'importanza di tenere conto dei lavori già avviati nel campo della normalizzazione, e in particolare di quelli svolti nell'ambito del CEN per definire i requisiti in materia di informazione nei messaggi commerciali nel campo degli appalti pubblici nonché le procedure per lo scambio di tali messaggi tra le parti. A questi lavori partecipano già attori di vari Stati membri⁽²⁾. Si prevede di utilizzare i risultati di tali lavori anche in futuro nei progetti avviati dalla Commissione, come e-SENS⁽³⁾, e nel quadro del programma Open PEPPOL⁽⁴⁾;

14. ritiene importante, al momento di elaborare e sviluppare la norma attuale, nonché nella prosecuzione dei lavori già avviati, vigilare affinché la norma rimanga semplice da utilizzare e sia sperimentata prima di essere raccomandata. Potrebbe inoltre risultare utile prevedere delle forme di certificazione per assicurare che le fatture che dovrebbero essere basate sulla norma lo siano veramente. Le esperienze maturate in diversi Stati membri in cui vige l'obbligo di rispettare determinate norme dimostrano che è necessario stabilire una linea guida per evitare che tutte le amministrazioni aggiudicatrici e tutti gli enti aggiudicatori debbano motivare la decisione di non accettare una certa fattura elettronica. Anche le sunnominate organizzazioni internazionali di normalizzazione dovrebbero sviluppare una simile procedura;

⁽²⁾ Cfr. www.cenbii.eu.

⁽³⁾ Cfr. www.esens.eu.

⁽⁴⁾ Cfr. www.peppol.eu.

15. segnala inoltre l'importanza di coinvolgere nell'elaborazione della norma gli enti locali e regionali e le altre amministrazioni e istituzioni pubbliche finanziate dal bilancio statale;

16. sottolinea che nei negoziati in corso riguardanti la proposta di un nuovo regolamento sulla protezione dei dati occorre fare in modo che le disposizioni di tale regolamento contribuiscano all'applicazione dell'attuale sistema di fatturazione elettronica;

17. evidenzia che in base alle disposizioni sulla fatturazione elettronica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, una fattura dev'essere oggetto di accettazione da parte del destinatario. Come già segnalato nella proposta di direttiva, ciò dev'essere tenuto in considerazione anche nell'elaborazione delle attuali disposizioni;

18. constata che attualmente la maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici non è in grado di accettare e di elaborare fatture elettroniche, e ritiene pertanto essenziale che si proceda a un'adeguata pianificazione prima dell'entrata in vigore della direttiva. La direttiva dovrebbe entrare in vigore solo quando le differenti procedure di aggiudicazione possano essere eseguite per via elettronica. Secondo il CdR, una data appropriata per l'entrata in vigore della direttiva sarebbe una data stabilita, ad esempio 30 mesi dalla pubblicazione da parte della Commissione del riferimento a detta norma. Ciò permetterebbe di adeguare i programmi informatici e consentirebbe alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di adottare le soluzioni più adeguate per rispettare le norme. Gli Stati membri dovranno inoltre predisporre misure di formazione e un sostegno per le amministrazioni aggiudicatrici, in modo che le disposizioni della proposta di direttiva possano essere applicate dopo la scadenza stabilita;

19. ricorda che in seguito all'introduzione della fatturazione elettronica numerose amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori dovranno predisporre soluzioni IT adeguate e in generale estendere le proprie competenze in materia di gestione delle fatture elettroniche. Le misure necessarie nei vari Stati membri devono pertanto comprendere un sostegno all'acquisizione di soluzioni IT che permettano l'accettazione delle fatture elettroniche, possibilmente sotto forma di accordo quadro centrale, cui le autorità possano ricorrere nell'aggiudicazione di appalti e che possa aiutarle a definire i requisiti per la realizzazione di soluzioni proprie in materia di fatturazione elettronica;

20. ritiene che gli Stati membri, accanto alle misure complementari di qualificazione e di altro tipo destinate alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori, debbano adottare anche misure destinate ad accrescere le competenze delle imprese e in special modo delle PMI;

21. in considerazione del fatto che la proposta di direttiva mira a risolvere problemi di interoperabilità nel commercio transfrontaliero che non possono essere risolti in modo soddisfacente se gli Stati membri agiscono da soli e dato che la proposta di direttiva è lo strumento adeguato, ritiene che la proposta rispetti i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

22. sottolinea che il CdR ha fatto della fatturazione elettronica negli appalti pubblici una delle cinque priorità del suo programma di lavoro 2013 sulla sussidiarietà e ha condotto, in questo contesto, una consultazione, riguardante la sussidiarietà, dei membri della rete di controllo della sussidiarietà e del gruppo di esperti sulla sussidiarietà;

23. invita la Commissione europea a dare il buon esempio e a garantire che le fatture elettroniche vengano accettate nell'ambito degli appalti pubblici nel quadro dei programmi di finanziamento dell'UE.

Osservazioni generali in merito alla comunicazione

24. tenuto conto del fatto che la maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori non gestiscono elettronicamente la fatturazione, accoglie con favore le importanti misure menzionate nel punto 5.3 della comunicazione della Commissione, intese tra l'altro a incoraggiare gli Stati membri ad elaborare strategie nazionali e piani d'azione dettagliati per l'attuazione degli appalti elettronici *end to end*;

25. sottolinea che anche le imprese, e specialmente le PMI, devono estendere le loro competenze nel settore della fatturazione elettronica. Inoltre, in molti Stati membri potrebbero essere necessarie anche misure infrastrutturali. La proposta della Commissione secondo cui gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di utilizzare i fondi strutturali per finanziare la formazione (in particolare per le PMI), per rafforzare la capacità amministrativa e per realizzare le relative infrastrutture, può contribuire alla soluzione di questi problemi;

26. ritiene che le questioni infrastrutturali rivestano grande importanza nell'attuazione del progetto relativo alla fatturazione elettronica. È quindi dell'avviso che la proposta della Commissione contenuta nel punto 5.2, paragrafo 4, secondo cui sarebbe la stessa Commissione a finanziare e sostenere lo sviluppo di infrastrutture per gli appalti elettronici *end-to-end* (compresa la fatturazione elettronica) attraverso il proposto programma Meccanismo per collegare l'Europa, possa contribuire alla promozione di un'infrastruttura efficiente per i messaggi elettronici commerciali; ritiene che possano essere necessarie altre misure infrastrutturali, dato che la situazione differisce sensibilmente da uno Stato membro all'altro;

27. si compiace dell'intenzione della Commissione, di finanziare progetti che promuovano lo sviluppo di soluzioni interoperabili (e-SENS);

28. sostiene la proposta della Commissione di proseguire il lavoro del forum europeo delle parti interessate sulla fatturazione elettronica, ma allo stesso tempo invita la Commissione a garantire che il livello locale e regionale vi sia rappresentato.

II. PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Emendamento 1

COM(2013) 449 final

Considerando 7

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Il modello semantico standard europeo dei dati della fattura elettronica di base dovrebbe fare riferimento alle specifiche vigenti, tra cui, in particolare, quelle stabilite da organizzazioni europee o internazionali come il CEN (CWA 16356 e CWA 16562), l'ISO (fattura finanziaria basata sulla norma ISO 20022) e l'UN/CEFACT (CII v. 2.0). Il modello standard europeo non dovrebbe richiedere la firma elettronica e dovrebbe specificare gli elementi dei dati semantici che si riferiscono, in particolare, ai dati complementari del venditore e dell'acquirente, agli identificatori di processo, agli attributi della fattura, ai dati specifici degli articoli fatturati, alle informazioni sulla consegna, ai termini di pagamento e alle condizioni. Dovrebbe inoltre essere compatibile con le norme di pagamento esistenti, per consentire il trattamento automatico dei pagamenti.</p>	<p>Il modello semantico standard europeo dei dati della fattura elettronica di base dovrebbe fare riferimento alle specifiche vigenti, tra cui, in particolare, quelle stabilite da organizzazioni europee o internazionali come il CEN (CWA 16356 e CWA 16562), l'ISO, (fattura finanziaria basata sulla norma ISO 20022) e l'UN/CEFACT (CII v. 2.0) e l'OASIS. Il modello standard europeo non dovrebbe richiedere la firma elettronica e dovrebbe specificare gli elementi dei dati semantici che si riferiscono, in particolare, ai dati complementari del venditore e dell'acquirente, agli identificatori di processo, agli attributi della fattura, ai dati specifici degli articoli fatturati, alle informazioni sulla consegna, ai termini di pagamento e alle condizioni. Dovrebbe inoltre essere compatibile con le norme di pagamento esistenti, per consentire il trattamento automatico dei pagamenti.</p>

Motivazione

La proposta della Commissione menziona alcune specifiche. Le norme di fatturazione cambiano di tanto in tanto, e di quelle menzionate non tutte sono state applicate. Inoltre, talune norme internazionali attualmente in uso in alcuni Stati membri non sono menzionate. È opportuno quindi rinviare a specifiche per le norme di fatturazione sviluppate da organizzazioni europee o internazionali come CEN, ISO, UN/CEFACT o OASIS. Quest'ultima organizzazione, nemmeno nominata nella proposta della Commissione, si occupa delle cosiddette norme di fatto, applicate attualmente dal settore pubblico in numerosi Stati membri.

Emendamento 2

Articolo 4

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p align="center">Fatture elettroniche conformi alla norma europea</p> <p>Gli Stati membri garantiscono che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori non rifiutino le fatture elettroniche conformi alla norma europea il cui riferimento è stato pubblicato ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2.</p>	<p align="center">Fatture elettroniche conformi alla norma europea</p> <p>Gli Stati membri garantiscono che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori non rifiutino le fatture elettroniche conformi alla norma europea il cui riferimento è stato pubblicato ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 <u>e si basino su un formato tecnico sviluppato dalle organizzazioni internazionali di normazione riconosciute dall'UE.</u></p>

Motivazione

Se le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori dovessero accettare fatture in tutti i formati tecnici conformi al modello semantico dei dati, ne deriverebbero costi considerevoli. Un possibile modo di limitare il numero di formati è esigere che la fatturazione elettronica corrisponda alla norma europea per il modello semantico dei dati della fattura elettronica di base e si basi su un formato tecnico (sintassi) stabilito da un'organizzazione di normazione riconosciuta dall'UE (CEN, UN/CEFACT, ISO e OASIS).

Emendamento 3

Articolo 6

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p align="center">Attuazione</p> <p>Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro e non oltre 48 mesi dalla sua entrata in vigore. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.</p> <p>Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.</p> <p>Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.</p>	<p align="center">Attuazione</p> <p><u>Gli Stati membri si impegnano attivamente affinché le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori siano in grado di accettare fatture elettroniche corrispondenti alla norma europea il cui riferimento sia stato pubblicato conformemente all'articolo 3, paragrafo 2 della presente direttiva e siano conformi a un formato tecnico basato su norme europee e internazionali.</u></p> <p>Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro e non oltre 48 mesi dalla sua entrata in vigore. <u>dalla pubblicazione da parte della Commissione del riferimento a detta norma, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2.</u> Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.</p> <p>Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.</p> <p>Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.</p>

Motivazione

È preferibile stabilire la scadenza decorso un certo periodo di tempo dalla pubblicazione del riferimento alla norma da parte della Commissione. In questo modo si garantirebbe un periodo di tempo sufficiente per adottare le necessarie soluzioni informatiche e verificare la norma, nonché per consentire alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di adottare le soluzioni più adeguate alla norma. Sarebbe opportuno stabilire la scadenza a 30 mesi dalla pubblicazione da parte della Commissione del riferimento alla norma, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2. Inoltre è importante che gli Stati membri offrano alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori il sostegno necessario per sviluppare le loro competenze in merito alla fatturazione elettronica e possibilmente anche per introdurre soluzioni IT per l'accettazione e la gestione delle fatture elettroniche. Le relative misure dovrebbero comprendere anche attività di formazione destinate alle imprese, e in particolare alle PMI. La formulazione proposta garantisce presupposti migliori per un'accettazione delle fatture elettroniche nel rispetto delle norme stabilite ed entro i limiti di tempo proposti.

Bruxelles, 28 novembre 2013

*Il presidente
del Comitato delle regioni*

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO
