

1.



Bruxelles, 11.10.2017
COM(2017) 590 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sulla valutazione della norma europea sulla fatturazione elettronica ai sensi della
direttiva 2014/55/UE**

1. Contesto

La direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici¹ (la "direttiva") ha l'obiettivo di promuovere la diffusione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici, garantendo l'interoperabilità e migliorando la certezza del diritto. È stata adottata il 16 aprile 2014 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, a seguito di un accurato processo di preparazione promosso dalla Commissione e che ha coinvolto un gran numero di parti interessate.

La direttiva prevede che le amministrazioni aggiudicatrici ricevano ed elaborino fatture elettroniche conformemente a una norma europea (EN) sulla fatturazione elettronica. La direttiva prevede inoltre che gli organismi di normazione competenti avviino un processo per definire tale norma. L'obbligo riguarda esclusivamente le fatture relative agli appalti pubblici che rientrano nel campo di applicazione delle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici.

Poiché la norma europea non era disponibile al momento dell'adozione, all'articolo 3 la direttiva affida alla Commissione la responsabilità di effettuare una valutazione sulla norma in termini di praticità, facilità d'uso e costi di attuazione per l'utente finale, prima che diventi applicabile. Il CEN ha di recente adottato la norma europea e la presente relazione illustra i risultati della valutazione effettuata.

2. Elaborazione della norma europea sulla fatturazione elettronica

A seguito della direttiva, il 10 dicembre 2014 la Commissione ha dato mandato² al Comitato europeo di normazione (CEN) di elaborare una norma europea (EN) sulla fatturazione elettronica e sui suoi relativi prodotti. Nel mandato la Commissione ha espressamente richiesto al CEN di svolgere i seguenti compiti:

- elaborare una norma europea (EN) per il modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura elettronica;
- individuare un numero limitato di sintassi per la fatturazione che siano pienamente conformi alla norma europea;
- sviluppare corrispondenze sintattiche, ossia informazioni sul modo in cui il modello semantico dei dati potrebbe essere rappresentato nelle sintassi elencate e sui loro artefatti di convalida automatici;
- sviluppare linee guida sull'interoperabilità delle fatture elettroniche a livello di trasmissione; tenere conto della necessità di garantire l'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto delle fatture elettroniche;
- sviluppare linee guida sull'uso facoltativo dell'estensione del paese o del settore congiuntamente alla norma europea, compresa una metodologia da applicare in ambiente reale;
- effettuare la verifica della norma europea ai fini dell'applicazione pratica da parte dell'utente finale.

¹ GU L 133 del 6.5.2014, pagg. 1–11

² M/528 DECISIONE DI ESECUZIONE DELLA COMMISSIONE C(2014) 7912 final, del 10.12.2014, su una richiesta di normazione alle organizzazioni europee di normazione relativamente a una norma europea sulla fatturazione elettronica e a una serie di prodotti di normazione ausiliari ai sensi del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio

Per assolvere tali compiti, il CEN ha istituito uno specifico comitato tecnico (TC434) e sei gruppi di lavoro (uno per ciascuna delle tematiche sopra menzionate). Il comitato tecnico è composto da tecnici esperti in materia di fatturazione elettronica provenienti dagli organismi di normazione nazionali nei diversi Stati membri. Sono stati coinvolti anche esperti privati, nonché rappresentanti delle pubbliche amministrazioni. Questo sostanziale coinvolgimento di numerose parti interessate garantisce che l'EN sia allineata ai più recenti sviluppi del mercato e alle esigenze degli utenti.

In seguito a questo processo, il CEN ha formalmente pubblicato la norma e l'elenco delle sintassi in data 28 giugno 2017, con riferimento EN 16931.

Il principale risultato del comitato tecnico è la norma in sé, che illustra i principali elementi della fattura. A marzo 2016, la norma è stata sottoposta a pubblica inchiesta con tutti gli organismi di normazione nazionali, cui sono pervenute 600 osservazioni. Il comitato tecnico ha successivamente dato risposta a tali osservazioni e definito il progetto di norma europea (EN), che è stato messo ai voti. Gli organismi di normazione nazionali hanno approvato la norma europea all'unanimità. Anche tutti gli altri prodotti sono stati sottoposti a votazione, l'ultima votazione relativa alle specifiche tecniche delle corrispondenze sintattiche si è conclusa il 29 giugno 2017.

Un altro aspetto importante del lavoro è connesso alla questione delle sintassi, che rappresentano i linguaggi software che possono essere utilizzati per attuare l'EN nella pratica. La direttiva e altresì il mandato della Commissione hanno precisato che il CEN dovrebbe individuare un "numero limitato di sintassi", dato che esistono varie sintassi utilizzate come formato per l'EN. Il comitato tecnico è riuscito a raggiungere un accordo a grande maggioranza dei membri su un numero molto limitato di sintassi, ovvero due: UN/CEFACT CII (Cross Industry Invoice) e UBL 2.1.

3. Valutazione della norma

L'articolo 3 della direttiva 2014/55/UE stabilisce che, prima dell'introduzione della norma europea sulla fatturazione elettronica negli Stati membri, dovrebbe essere sufficientemente verificata l'applicazione pratica della norma. Tale valutazione dovrebbe essere effettuata insieme all'elaborazione della norma e coinvolgere gli utenti finali. Essa dovrebbe riguardare, in particolare, aspetti attinenti alla praticità e alla facilità d'uso e dimostrare che la norma può essere attuata in modo proporzionato ed efficiente in termini di costi.

La presente relazione illustra i risultati di questa valutazione, che si basano su due fonti principali:

- la **relazione tecnica del CEN** elaborata da sei gruppi di lavoro del comitato tecnico TC434, denominata "Verifica della norma europea ai fini dell'applicazione pratica da parte dell'utente finale", che si concentra principalmente sulla verifica degli aspetti tecnici della norma;
- uno **studio complementare** condotto da un consulente esterno, PWC, per la Commissione, tra fine marzo 2017 e luglio dello stesso anno. Lo studio ha posto maggiormente l'attenzione sulle conseguenze pratiche per gli utenti finali ed è disponibile sul sito Internet della Commissione, DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI/ Appalti pubblici/ Studi.

3.1 Risultati della verifica del CEN

La relazione tecnica descrive la verifica dell'EN a livello semantico e di sintassi. Include altresì la metodologia e la verifica degli artefatti di convalida. Questi artefatti di convalida rappresentano disposizioni ed elementi obbligatori dell'EN in un codice sorgente aperto e garantiscono il controllo automatico della conformità di una fattura all'EN.

La relazione comprende tre sezioni principali. La prima sezione riguarda la verifica semantica, dove si fornisce una sintesi della metodologia, delle verifiche e dei risultati. Analogamente, la seconda sezione illustra la metodologia di sintassi, le verifiche e i risultati. La sezione finale contiene due sottocapitoli che descrivono i controlli eseguiti per verificare che l'EN sia idonea, rispettivamente, per i pagamenti e per il trattamento automatico.

Non sono state sollevate questioni di rilievo durante il processo di verifica. Questo probabilmente perché il gruppo di lavoro del CEN responsabile per l'EN aveva già effettuato una propria verifica di garanzia della qualità. Inoltre, la verifica è stata svolta parallelamente all'elaborazione dell'EN, di modo che le questioni potessero essere sollevate in contemporanea, senza conseguire un numero significativo.

A livello semantico, il processo ha migliorato l'EN, dal momento che le risultanti definizioni aggiornate e note di utilizzo aiuteranno i responsabili dell'attuazione e gli utenti finali a comprenderla più facilmente.

La verifica sintattica era principalmente volta ad assicurare che gli artefatti di convalida fossero idonei a controllare la conformità e si basava inoltre sugli insegnamenti tratti dal progetto CEN WS/BII (CEN Workshop on Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe – Workshop del CEN sulle interfacce d'interoperabilità imprenditoriale per gli appalti pubblici in Europa). La disponibilità di artefatti di convalida è fondamentale per agevolare l'utilizzo pratico dell'EN per chi la applica.

3.2 Studio complementare sulle conseguenze pratiche per gli utenti finali

Al fine di integrare i risultati tecnici della verifica del CEN, la Commissione ha deciso di effettuare un ulteriore studio, condotto da PWC. L'obiettivo dello studio di PWC era di valutare l'EN rispetto ai tre principali criteri di cui alla direttiva 2014/55/UE, nel modo seguente:

- A. **praticità:** questo criterio si riferisce a elementi quali l'essere efficace, utile e idoneo a uno scopo o situazione particolari.
- B. **facilità d'uso:** questo criterio comporta una valutazione della facilità di utilizzo e attuazione della norma, in particolare tenendo conto dei sistemi esistenti, quali l'Enterprise Resource Planning (ERP – Programmazione delle risorse di impresa).
- C. **costi di attuazione:** questo criterio si riferisce ai costi di attuazione a carico degli utenti finali (le amministrazioni aggiudicatrici e i loro fornitori) per il sostegno alla norma, che coprono l'intera serie degli scenari individuati.

La metodologia utilizzata per lo studio ha innanzitutto definito una serie di diversi scenari di attuazione. L'ultima serie di scenari contemplava sei paesi: Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Polonia. Si sono selezionati questi paesi per eseguire un'analisi

approfondita che riflettesse la diversità delle situazioni esistenti nell'UE, basata sui seguenti settori:

- settore 1: livello di (de)centralizzazione della fatturazione elettronica a livello nazionale
- settore 2: livello di maturità in materia di fatturazione elettronica
- settore 3: uso di norme in materia di fatturazione elettronica

La seconda fase del progetto si è concentrata sulla raccolta e sul consolidamento dei dati che erano necessari per valutare l'EN e analizzare i dati stessi. Lo studio si è basato sui risultati della verifica contenuti nella relazione del CEN, che ha esaminato l'applicazione pratica (idoneità allo scopo) dell'EN dal punto di vista tecnico. Inoltre i dati sono stati raccolti tramite ricerca documentaria. Tale attività di ricerca era volta a chiarire i modelli esistenti di fatturazione elettronica, le capacità offerte e i modelli di formulazione del prezzo.

Infine, si sono svolti colloqui mirati con lo Stato membro, le autorità regionali, i rappresentanti dell'industria, i fornitori di servizi e i produttori di software. Durante tali colloqui, ai rappresentanti è stata sottoposta una serie predefinita di domande. Questi incontri sono stati registrati, documentati nei verbali della riunione e approvati dai rispettivi rappresentanti.

4. Risultati della valutazione

I tre criteri indicati nella direttiva sono esaminati singolarmente qui di seguito.

A. Praticità

La praticità della norma europea sulla fatturazione elettronica, in termini di idoneità allo scopo, è stata confermata dalle autorità degli Stati membri e dalle parti interessate consultate. Non sono stati individuati problemi tecnici rilevanti. Inoltre l'EN è stata approvata all'unanimità da tutti gli organismi di normazione nazionali.

L'EN sulla fatturazione elettronica si basa su norme internazionali esistenti e ampiamente adottate in Europa. La decisione di limitare il numero di formati per attuare il modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura a UBL 2.1³ e UNCEFACT/CII determinerà una ulteriore semplificazione, in quanto si tratta di due sintassi molto comuni e già in utilizzo nel mercato. La maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici consultate per il presente studio darà priorità al sostegno di una sola sintassi, UBL 2.1.

B. Facilità d'uso

Individuando un insieme comune di componenti informativi di una fattura che include la maggior parte dei requisiti giuridici e aziendali, il modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura riveste una grande importanza per istituire sistemi di fatturazione elettronica che siano facili da usare ed efficienti in termini di costi.

³ UBL 2.1. è stato identificato dalla Commissione come riferimento negli appalti pubblici mediante decisione della stessa. 2014/771/UE: decisione di esecuzione della Commissione, del 31 ottobre 2014, relativa all'identificazione dello Universal Business Language, versione 2.1, ai fini dell'utilizzo come riferimento negli appalti pubblici (Testo rilevante ai fini del SEE)

Le autorità centrali, regionali e locali considerano essenziale il ruolo dell'ERP e dei fornitori di software. In particolare, l'attuazione dell'EN in modalità nativa nelle loro soluzioni ridurrà la necessità di convertire il formato, diminuendo notevolmente la complessità e i costi per gli utenti finali.

L'EN è considerata flessibile, in quanto è possibile utilizzare gli elementi facoltativi, i campi di testo libero e gli elenchi di codici inclusi. Questo vantaggio potrebbe comportare tuttavia un'eccessiva proliferazione di specifiche principali per l'utilizzo della fattura (Core Invoice Usage Specifications – CIUS) e di estensioni. Le CIUS sono specifiche che mirano ad aiutare i responsabili dell'attuazione a risolvere gli aspetti pratici nella definizione dei sistemi informatici basati sull'EN. L'uso delle CIUS e delle estensioni dovrebbe essere monitorato e limitato, preferibilmente attraverso un'iniziativa europea coordinata, per garantire l'interoperabilità transfrontaliera.

C. Possibili costi di attuazione

I costi di attuazione per la fatturazione elettronica dipendono in ciascun paese principalmente da due variabili chiave: il livello di maturità e l'architettura adottata dal settore pubblico per la fatturazione elettronica.

La maturità in materia di fatturazione elettronica a livello nazionale è determinata dai tassi di adozione applicati nel settore pubblico e privato, dall'esistenza di un mercato competitivo per i servizi e le soluzioni di fatturazione elettronica e dal livello di capacità organizzativa e predisposizione alle TI. L'impatto dell'EN, in termini di costi e complessità, sarà minore negli Stati membri con livelli elevati di maturità. Sarà maggiore negli Stati membri in cui l'adozione della fatturazione elettronica è modesta, il numero di fornitori di soluzioni e servizi è limitato e l'infrastruttura informatica nazionale non è molto avanzata.

L'impatto dell'EN dipenderà anche dalla legislazione nazionale, dalla politica e dalle relative prescrizioni. La definizione di una strategia per attuare la direttiva 2014/55/UE (da un livello minimo di osservanza della direttiva a una completa automazione del processo di fatturazione) e la pianificazione della sua diffusione a livello nazionale andranno a beneficio dei governi. Alcuni paesi hanno avuto esperienze positive con queste strategie. Ai fornitori del settore pubblico può essere imposto l'uso della fatturazione elettronica, compreso l'utilizzo di formati specifici.

Negli appalti pubblici si possono individuare due diverse **architetture per la fatturazione elettronica** che sono già in vigore nella maggior parte degli Stati membri, vale a dire:

- un hub centrale (o una combinazione di più hub) che riceve tutte le fatture elettroniche dai fornitori e le trasmette all'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore competente (sistema centralizzato); oppure
- un sistema distribuito mediante cui le fatture elettroniche devono essere mandate dai fornitori direttamente all'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore competente (sistema distribuito).

Gli Stati membri con un elevato livello di maturità in materia di fatturazione elettronica sono caratterizzati da alti tassi di adozione, da un ambiente competitivo di fornitori che offrono soluzioni e servizi per la fatturazione elettronica e da un'elevata capacità organizzativa e predisposizione alle TI.

Gli Stati membri con un'architettura di fatturazione elettronica decentrata e matura si affideranno ai fornitori di soluzioni e servizi di fatturazione elettronica per aggiornare i loro sistemi a sostegno dell'EN e offrire soluzioni competitive a enti pubblici e privati di tutte le dimensioni. In questo scenario, si prevede che l'impatto dell'attuazione dell'EN sarà basso o moderatamente basso, a seconda della situazione. Il costo per l'aggiornamento dei sistemi sarà a carico dei fornitori di servizi e quindi degli utenti finali (le amministrazioni aggiudicatrici e i loro fornitori). Esso sarà marginale se i fornitori di servizi appoggiano norme che sono già allineate all'EN, in caso contrario sarà relativamente più alto. Tutti i venditori ERP e i fornitori di servizi di fatturazione elettronica consultati per lo studio hanno dichiarato che offriranno soluzioni conformi all'EN in base alla domanda di mercato. Tuttavia, il costo per l'attuazione dell'EN vedrà un aumento se troverà applicazione un numero elevato di estensioni a livello nazionale e settoriale, riducendo considerevolmente i vantaggi di una norma comune.

Negli Stati membri in cui sussiste un'architettura di fatturazione elettronica centralizzata e matura, l'impatto dell'EN sugli utenti finali sarà generalmente contenuto. Qualsiasi modifica necessaria per sostenere l'EN e il relativo costo ricadranno principalmente sui soggetti che gestiscono il sistema centrale di fatturazione elettronica. In Francia, ad esempio, il sistema in vigore da gennaio 2017, Chorus Pro, si basa sull'attuazione di una soluzione condivisa per tutti i fornitori (sia pubblici che privati) del settore pubblico. L'EN non avrà alcuna incidenza sulla pubblica amministrazione (di dimensioni ridotte), dato che Pro Chorus è fornito gratuitamente alle amministrazioni o ai fornitori. L'EN non perturba inoltre le PMI, in quanto queste possono continuare a inviare fatture in formato PDF alle amministrazioni pubbliche.

Le amministrazioni aggiudicatrici di piccole dimensioni decideranno il livello di investimenti e l'automazione del processo dei servizi e delle soluzioni di fatturazione elettronica che utilizzeranno sulla base di criteri nazionali e scelte imprenditoriali. Il costo di acquisto dell'EN dal CEN non è considerata una questione importante, ma lo è invece la disponibilità di informazioni a titolo gratuito attraverso il CEF e il CEN relative alla norma europea e ai suoi prodotti ausiliari.

Gli Stati membri con un livello basso di maturità in materia di fatturazione elettronica e un'architettura decentrata dovranno affrontare delle sfide per garantire l'adozione e l'attuazione dell'EN. Tuttavia, queste sfide possono essere attenuate, se il governo fornirà orientamenti e regole chiari, quali il ricorso alle norme. Inoltre, la consapevolezza, il sostegno, la sponsorizzazione di alto livello, la formazione, i centri di competenza e i servizi condivisi svolgeranno un ruolo importante nel promuovere l'uso dell'EN. In questo scenario, si prevede che l'impatto dell'EN e i relativi costi saranno significativi. A meno che le amministrazioni aggiudicatrici scelgano l'opzione di ricorrere a servizi condivisi, che ridurrebbero enormemente e mutualizzerebbero i costi, o di applicare una politica di riutilizzo e condivisione, l'impatto sul loro bilancio sarà inevitabile. Negli **Stati membri con un livello basso di maturità in materia di fatturazione elettronica che scelgono di attuare un sistema centralizzato**, l'impatto dell'EN dipenderà dalle disposizioni nazionali e dal livello di preparazione del settore pubblico e privato. I paesi che hanno imposto l'uso di norme che erano già allineate all'EN non dovranno affrontare sfide tecniche di rilievo. Se il livello di preparazione è elevato, l'adozione della fatturazione elettronica aumenterebbe in modo corrispondente. Le amministrazioni aggiudicatrici saranno sostenute e coadiuvate attraverso il sistema centralizzato; i fornitori invece si affideranno agli operatori commerciali e in alcuni casi saranno offerti servizi a titolo gratuito per un numero limitato di fatture. Tuttavia, per

realizzare questi benefici, è necessario che l'autorità centrale fornisca un certo investimento per istituire un sistema centrale.

5. Impatto su parti interessate specifiche

Impatto sulle amministrazioni aggiudicatrici di dimensioni ridotte

I colloqui con le autorità locali e regionali indicano che:

- il ricorso alle norme è fondamentale per le autorità locali al fine di ridurre i costi;
- il modo più comune per attuare l'EN è presumibilmente attraverso l'aggiornamento dei sistemi ERP (Enterprise Resource Planning) che supportano nativamente la norma;
- fino a quando si potranno evitare le estensioni, l'EN dovrebbe essere poco costosa per tutte le amministrazioni pubbliche.

Si ritiene pertanto che i vantaggi derivanti dalla semplificazione delle procedure di pagamento saranno superiori ai costi contenuti di attuazione.

Come menzionato in precedenza, la direttiva 2014/55/UE si applica esclusivamente agli appalti di valore superiore alle soglie dell'UE, limitando così il numero di amministrazioni aggiudicatrici più piccole interessate da tale obbligo. In linea generale, saranno le amministrazioni aggiudicatrici a decidere il livello di automazione e complessità IT dei loro sistemi, nonché gli investimenti che sono disposti a fare. Questo dipenderà dalle scelte imprenditoriali e dai criteri nazionali. Il finanziamento fornito da CEF Telecom è considerato uno strumento utile per sostenere l'attuazione dell'EN.

Impatto sulle PMI

La direttiva non impone alcun obbligo ai soggetti privati di utilizzare la fatturazione elettronica, sebbene le norme nazionali la possano rendere obbligatoria. Tuttavia, qualora essi decidano di utilizzare la fatturazione elettronica negli appalti, l'EN avrà un effetto positivo sulle PMI, in quanto si eviterà che le pubbliche amministrazioni di paesi diversi richiedano specifiche di fatturazione elettronica differenti. In alcuni Stati membri i servizi di fatturazione elettronica sono offerti gratuitamente alle PMI per un numero limitato di fatture. In Italia questo servizio, compresa la l'archiviazione elettronica, è erogato dalla Camera di commercio.

Infine l'EN prescinde dall'utilizzo della firma elettronica. Negli Stati membri in cui l'uso della firma elettronica è obbligatorio per gli appalti pubblici, tutti i costi connessi al suo impiego dovrebbero essere previsti nei bilanci delle PMI.

6. Sfide future

Le parti interessate consultate hanno proposto una serie di misure per sostenere l'introduzione dell'EN e massimizzarne i benefici elencate qui di seguito in ordine di ricorrenza:

- migliorare ulteriormente l'attuale **ambiente di test** ad accesso libero (non è richiesta alcuna autenticazione), fornendo ad esempio descrizioni più esplicative degli errori che vengono aggiornate man mano che gli artefatti di convalida si evolvono e fornire esempi di fatture sia semplici che complesse;
- un **registro centrale europeo**, contenente tutti i fornitori di servizi e le soluzioni che sostengono l'EN o le CIUS, come elemento essenziale del sistema di governance;
- **una documentazione chiara sull'EN** e sulla sua attuazione;
- uno **sportello di assistenza tecnica** per fornire supporto durante l'applicazione dell'EN;

- rendere pubblicamente accessibili gli **artefatti di convalida dell'EN** e promuovere presso un pubblico più vasto i servizi di test mediante l'application programming interface (API);
- **sostegno finanziario per i responsabili dell'attuazione;**
- eventuale considerazione dei vocabolari di base del programma ISA² e delle relative specifiche semantiche.

L'introduzione dell'EN richiederà manutenzione e governance. Ad esempio, si dovrebbe istituire un sistema di governance per valutare le estensioni sia a livello semantico che sintattico e ricercare gli aspetti comuni tra i paesi e i settori sulla base di un processo controllato.

Inoltre sono previsti dei benefici per gli acquirenti pubblici che adottano una "strategia estrema" basata sulla completa automazione del processo. Per promuovere questa iniziativa il ruolo del comitato tecnico e della Commissione europea sarà essenziale per fornire il sostegno necessario.

7. Conclusione

La presente relazione conclude i lavori in merito all'elaborazione della norma europea sulla fatturazione elettronica. Sono stati valutati i tre criteri menzionati nella direttiva stessa (praticità, facilità d'uso e possibili costi di attuazione). Secondo le due fonti principali, la relazione tecnica del CEN e lo studio di PWC, l'EN è ritenuta idonea allo scopo.

Parallelamente alla trasmissione della presente relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, il riferimento all'EN sarà pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. A norma dell'articolo 11 della direttiva, la presente pubblicazione rappresenta il punto di partenza per l'avvio dell'attuazione delle scadenze di cui al primo comma dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2014/55/UE.