COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sugli effetti della direttiva 2014/55/UE sul mercato interno e sulla diffusione della fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sugli effetti della direttiva 2014/55/UE sul mercato interno e sulla diffusione della fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici

INTRODUZIONE

La presente relazione analizza gli effetti della direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, sul mercato interno e sull'adozione della fatturazione elettronica nell'Unione europea. La relazione si basa in particolare sui risultati della valutazione di tale legislazione effettuata dalla Commissione europea ("Commissione")[1].

La direttiva relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici ("direttiva")[2] è volta a migliorare il funzionamento del mercato interno grazie all'armonizzazione delle regole per la fatturazione elettronica nel settore pubblico nell'Unione europea e a ridurre gli ostacoli nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri causati dall'insufficiente interoperabilità tra requisiti giuridici e sistemi nazionali in materia di fatturazione elettronica. La direttiva è volta inoltre a garantire un'adozione ampia e armonizzata della fatturazione elettronica basata su una norma comune, la norma europea sulla fatturazione elettronica, che è stata determinante per il conseguimento degli obiettivi della direttiva.

La Commissione ha realizzato una raccolta di dati e ha consultato diverse categorie di portatori di interessi. Ha inoltre commissionato uno studio esterno per analizzare l'attuazione della direttiva e valutarne il funzionamento. Sulla base di tali attività, la valutazione della direttiva è stata effettuata nel 2023. Sono stati raccolti e analizzati dati provenienti da fonti secondarie, tra cui dati statistici, documenti legislativi, relazioni e studi. La ricerca sul campo ha compreso un invito a presentare contributi e consultazioni mirate sotto forma di indagini e interviste a diversi gruppi di portatori di interessi, tra cui autorità nazionali, piccole e medie imprese (PMI), imprese di grandi dimensioni, fornitori di servizi e soluzioni di fatturazione elettronica, fornitori di sistemi di pianificazione delle risorse aziendali[3] (Enterprise Resource Planning — ERP) e principali associazioni professionali attive in questo settore, quali OpenPeppol e Global Exchange Network Association (GENA), già Associazione europea dei fornitori di servizi di fatturazione elettronica (EESPA). Sono stati elaborati anche studi di casi riguardanti paesi inclusi in un campione, poi utilizzati come fonti di informazione.

Il presente riesame è conforme all'articolo 12 della direttiva, che impone alla Commissione di riesaminare gli effetti della direttiva stessa sul mercato interno e sulla diffusione della fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici entro tre anni dal termine per il recepimento per le amministrazioni sub-centrali, fissato all'aprile 2020.

CONTESTO E PRECEDENTI DELLA RELAZIONE

La direttiva rientra nel seguito dato alla strategia della Commissione per gli appalti elettronici

[1] SWD(2024) 39 final.
[2] Direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici (GU L 133 del 6.5.2014, pag. 1) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.
[3] La pianificazione delle risorse aziendali è un software di gestione dei processi aziendali che consente a un'organizzazione di utilizzare un sistema di applicazioni integrate per gestire l'impresa e automatizzare molte funzioni di back-office quali appalti, produzione, tecnologia, servizi di contabilità e di supporto e risorse umane.

del 2012[4], volta a modernizzare gli appalti pubblici e a promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione nell'UE.

Nell'agenda digitale europea del 2010[5], la Commissione riconosceva le potenzialità della fatturazione elettronica, che considerava un fattore chiave per l'economia digitale e un mezzo per promuovere il mercato unico digitale. Nel 2010 la politica dell'UE in materia di fatturazione elettronica è stata promossa con la comunicazione "Sfruttare i vantaggi della fatturazione elettronica in Europa"[6], che caldeggiava l'adozione della fatturazione elettronica e l'elaborazione di una norma. Tuttavia, due anni dopo, il panorama dell'UE relativo alla fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici non aveva subito cambiamenti significativi. In una risoluzione dell'aprile 2012 il Parlamento europeo invitava quindi a rendere obbligatoria la fatturazione elettronica negli appalti pubblici entro il 2016, mentre in occasione del Consiglio informale "Competitività" del febbraio 2012 e nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2012[7] gli Stati membri chiedevano misure per promuovere la fatturazione elettronica.

Tutto ciò è sfociato, nel 2013, in una valutazione d'impatto che accompagnava la proposta di direttiva ed esaminava gli effetti dell'incoraggiamento ad adottare la fatturazione elettronica e l'interoperabilità negli appalti pubblici. A quell'epoca, la fatturazione elettronica rappresentava tra il 4 % e il 15 % delle procedure di fatturazione nell'UE e creava particolari difficoltà sia alle piccole e medie imprese (PMI) sia alle imprese di grandi dimensioni, a causa della mancanza di interoperabilità.

Nel settore privato la fatturazione elettronica è implementata fin dagli anni '80, tramite sistemi di scambio elettronico di dati (*Electronic Data Interchange* - EDI) per standardizzare la comunicazione elettronica tra i partner commerciali. L'EDI è stato utilizzato principalmente in settori quali l'industria automobilistica, il commercio al dettaglio e la logistica. Dal 2005 alcuni Stati membri hanno iniziato a imporre ai fornitori del settore pubblico l'uso di specifici formati nazionali di fatturazione elettronica e specifici requisiti giuridici. Tali formati non erano interoperabili e costringevano i fornitori ad adeguarsi a regole diverse nell'ambito degli scambi transfrontalieri.

L'Unione europea ha iniziato a sostenere progetti volti all'armonizzazione delle procedure di appalto pubblico, tra cui la fatturazione elettronica, nel 2007. Nel 2008 18 amministrazioni statali in 11 Stati membri hanno avviato il progetto *Pan-European Public Procurement On-Line* (Peppol), finanziato dall'UE, per agevolare gli appalti elettronici a livello transfrontaliero, basandosi sul lavoro del Comitato europeo di normazione (CEN). Il progetto, che ha fornito una serie di specifiche tecniche che possono essere attuate nelle soluzioni esistenti per gli appalti elettronici per renderli interoperabili, si è poi trasformato in una rete di punti di accesso per lo scambio di fatture elettroniche e altri documenti. Nel 2012 un gruppo di Stati membri ha costituito l'associazione OpenPeppol per garantire la sostenibilità dei risultati del progetto. Da allora l'associazione ha registrato una notevole espansione in termini sia di membri sia di rete[8].

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una strategia per gli appalti elettronici (COM(2012) 0179 final) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.

[5] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un'agenda digitale europea (COM(2010) 245 definitivo), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF.

[6] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Sfruttare i vantaggi della fatturazione elettronica in Europa (COM(2010) 712 definitivo) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:it:PDF.

[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/it/pdf.

[8] https://peppol.org/.

RECEPIMENTO E ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

La direttiva è stata adottata nell'aprile 2014 con l'obiettivo generale di migliorare il funzionamento del mercato interno riducendo gli ostacoli nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri causati dall'insufficiente interoperabilità tra i requisiti giuridici e le norme nazionali in materia di fatturazione elettronica.

Oltre a questo obiettivo generale, la direttiva aveva due obiettivi specifici: i) ridurre la complessità e migliorare la chiarezza e la certezza del diritto per gli operatori economici, consentendo alle imprese di inviare fatture secondo norme con cui avevano dimestichezza e che sarebbero state ampiamente accettate; ii) ridurre i costi operativi a carico degli operatori economici partecipanti ad appalti pubblici transfrontalieri, quali i costi legati al supporto di molteplici norme e sistemi per la fatturazione elettronica.

In ultima analisi, l'obiettivo operativo della direttiva era creare le condizioni per favorire l'emergere di soluzioni tecniche per la fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici, garantendo così l'interoperabilità transfrontaliera, in modo che la comunicazione e la mappatura tra i sistemi di fatturazione elettronica necessitassero di minori risorse, consentendo agli acquirenti e ai venditori di scambiare fatture nel settore degli appalti pubblici al costo più basso possibile e con la minima complessità.

Per conseguire tali obiettivi, in conformità dell'articolo 3 della direttiva, la Commissione ha innanzitutto imposto l'elaborazione di una norma europea per il modello semantico dei dati di una fattura elettronica, che precisamente è il contenuto di una fattura e l'elenco degli elementi o dei termini da includere (norma europea sulla fatturazione elettronica o norma europea)[9]. In secondo luogo, ha richiesto l'identificazione di un numero limitato di sintassi (formato o lingua) conformi alla norma europea. Tale norma è stata concepita anche a sostegno della legislazione dell'UE in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA). La responsabilità dell'elaborazione della norma è stata affidata al CEN. La Commissione ha chiesto al CEN di elaborare linee guida sull'interoperabilità a livello di trasmissione[10], sebbene non vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori. La norma è accompagnata da una serie di prodotti accessori pubblicati simultaneamente dal CEN.

Per stimolare la diffusione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici nell'UE, l'articolo 7 della direttiva imponeva a tutte le amministrazioni pubbliche europee di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione dei contratti a cui si applicano le direttive UE sugli appalti pubblici (direttiva 2009/81/CE[11], direttiva 2014/23/UE[12], direttiva 2014/24/UE[13] e direttiva 2014/25/UE[14]), in caso di conformità della fattura elettronica alla norma europea.

---

[9] La norma europea sulla fatturazione elettronica è stata elaborata dal CEN e pubblicata dalla Commissione europea. Essa definisce i termini commerciali essenziali di una fattura elettronica in un modello semantico dei dati https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.

[10] La norma europea sulla fatturazione elettronica affronta la questione della trasmissione delle fatture elettroniche con una relazione orientativa. Gli orientamenti aiutano i responsabili dell'attuazione a scegliere e progettare soluzioni di trasmissione https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation.

[11] Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

[12] Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).

[13] Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

[14] 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 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).

Le autorità centrali avevano tempo fino ad aprile 2019 per conformarsi alle disposizioni della direttiva, mentre per le amministrazioni sub-centrali negli Stati membri che nella loro legislazione nazionale di recepimento avevano optato per la proroga di un anno il termine del recepimento era aprile 2020.

Notevoli progressi nell'adozione della fatturazione elettronica all'interno dell'Unione europea sono stati compiuti fino a luglio 2023. Tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva nel diritto nazionale. Su 27 Stati membri, 17 hanno attuato una legislazione che impone ai fornitori l'obbligo di emettere fatture elettroniche al settore pubblico; tale obbligo è integrale in 13 Stati membri e solo parziale nei restanti 4. Alcuni Stati membri hanno imposto l'obbligo ai fornitori esattamente al momento del recepimento della direttiva. Inoltre 9 Stati membri hanno esteso la fatturazione elettronica per i contratti degli appalti pubblici al di sotto delle soglie dell'UE.

EVOLUZIONE ATTUALE DELLA FATTURAZIONE ELETTRONICA

Le nuove iniziative politiche dell'UE, in particolare le proposte legislative del pacchetto "L'IVA nell'era digitale" (*VAT in the digital age*, ViDA)[15], ridefiniranno nei prossimi anni il panorama europeo in materia di fatturazione elettronica. L'8 dicembre 2022 la Commissione ha presentato una serie di proposte per ammodernare e rafforzare il sistema dell'IVA dell'UE. Tale riforma mira ad ampliare l'ambito di applicazione della politica dell'UE per includervi le operazioni tra imprese tramite l'attuazione di una dichiarazione digitale dell'IVA "quasi in tempo reale" sulle operazioni transfrontaliere dell'UE, basata sulla fatturazione elettronica, e rendendo la fatturazione elettronica il sistema predefinito per l'emissione di fatture entro gennaio 2028. Inoltre l'iniziativa ViDA rafforza il mercato interno in quanto garantisce una maggiore coerenza tra i sistemi nazionali in tutta l'UE: l'accettazione della norma europea dovrebbe essere garantita in tutti i sistemi nazionali di fatturazione elettronica. In definitiva, ViDA offre l'opportunità di promuovere l'integrazione digitale tra le imprese nel mercato unico digitale, di rafforzare la normazione in materia di fatturazione elettronica e di stimolare l'innovazione.

Nell'ambito della fatturazione elettronica, un'altra importante evoluzione è legata alla crescente influenza a livello internazionale della norma europea sulla fatturazione elettronica. La Commissione promuove attivamente il modello dell'UE basato sulle specifiche della norma europea e di Peppol, al fine di favorire la competitività delle imprese europee e rafforzare la posizione dell'UE quale leader mondiale nella normazione. Attualmente paesi terzi come l'Australia, il Giappone, la Malaysia, la Nuova Zelanda e Singapore hanno sviluppato le loro specifiche nazionali di fatturazione elettronica basandosi sulla norma europea e sono attivamente interessati al modello internazionale di fatturazione Peppol (PINT)[16], operativo dal luglio 2023, che generalizza la norma europea in modo sistematico, facilitando lo scambio interoperabile di fatture in tutta la rete Peppol a livello internazionale. Altri paesi e regioni fanno riferimento al modello PINT, adattandolo alle loro esigenze specifiche. La cooperazione in materia di fatturazione elettronica con i paesi partner dell'UE offre l'opportunità di massimizzare gli investimenti e le implementazioni già effettuati dalle imprese dell'UE e di ridurre al minimo i costi commerciali promuovendo l'interoperabilità della fatturazione elettronica tra le regioni.

Infine, le tecnologie emergenti e gli approcci innovativi stanno plasmando il futuro della fatturazione elettronica. Nel contesto di un'Europa più verde, la comunicazione delle emissioni

[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_it.
[16] PINT è la specifica che attua la fatturazione Peppol BIS per l'uso in Europa. Descrive l'utilizzo dei messaggi per fatture e note di credito in Peppol e agevola un'implementazione efficiente e un maggiore ricorso alla collaborazione elettronica https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

potrebbe diventare più precisa, calcolando e divulgando le emissioni a livello di voce nelle fatture elettroniche e rafforzando l'assunzione di responsabilità rispetto all'ambiente. A fini fiscali, le dichiarazioni IVA digitali precompilate che utilizzano i dati delle fatture elettroniche semplificano gli adempimenti delle imprese. I calcoli fiscali predittivi, supportati dall'intelligenza artificiale, potrebbero consentire di prevedere il carico fiscale di imprese e cittadini. La lotta contro le frodi si avvale dell'analisi semantica basata sull'intelligenza artificiale, dell'apprendimento automatico e dell'estrazione di dati da fatture elettroniche strutturate per migliorare il monitoraggio e aumentare la precisione. L'economia in tempo reale mira a consentire lo scambio di informazioni in tempo reale e, a tal fine, i dati delle fatture elettroniche potrebbero essere utilizzati come la serie di dati più precisa per quanto riguarda un'operazione commerciale, riducendo gli oneri amministrativi. Inoltre il finanziamento mediante anticipo su fatture, abilitato da una blockchain, con la creazione di un'impronta digitale unica per ciascuna fattura, previene il rischio di doppio finanziamento transfrontaliero. In definitiva, questi progressi rimodellano la fatturazione elettronica e l'UE e i suoi Stati membri hanno il dovere di mobilitarsi in vista dell'obiettivo comune di creare le condizioni più favorevoli per lo sviluppo di tale innovazione nell'UE.

PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SULLA FATTURAZIONE ELETTRONICA

La presente relazione, come previsto dall'articolo 12 della direttiva, riesamina gli effetti della direttiva sul mercato interno ed esamina l'adozione della fatturazione elettronica in Europa, a partire dai risultati dell'esercizio di valutazione 2023. Per valutare le prestazioni e gli effetti, l'analisi si è concentrata sull'attuazione della direttiva e sui risultati conseguiti tra il 2014 e il 2022, soffermandosi sul periodo successivo al recepimento per le autorità centrali, nell'aprile 2019, e tenendo presente che il termine ultimo per il recepimento per le amministrazioni sub-centrali, scadeva ad aprile 2020.

I risultati e le conclusioni si basano sugli esiti della valutazione della direttiva effettuata dalla Commissione nel 2023, prima della relazione. In linea con i principi per legiferare meglio, tale valutazione ha esaminato l'efficacia della direttiva in base a cinque criteri di valutazione (pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto dell'UE) tenendo in considerazione: le sfide poste dalla fatturazione elettronica al mercato interno, gli effetti della direttiva sul mercato interno e sulla diffusione, come pure sulle principali categorie di portatori di interessi, il valore aggiunto della direttiva e la coerenza tra la politica dell'UE in materia di fatturazione elettronica e altre politiche dell'UE.

Sfide per il mercato interno: passato e presente

La direttiva è tuttora pertinente in quanto i problemi che ne hanno motivato l'adozione nel 2014 persistono e creano ancora ostacoli al funzionamento del mercato interno. Dalla sua adozione sono inoltre emersi nuovi sviluppi e nuove sfide che hanno portato all'attuale parere positivo comune di 18 autorità nazionali, su 27 Stati membri, in merito alla pertinenza perdurante della direttiva[17].

I problemi individuati nel 2014 continuano a essere attuali: essi riguardano il livello di adozione della fatturazione elettronica in Europa e l'interoperabilità dei sistemi informatici per la fatturazione elettronica. Per quanto riguarda la diffusione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici, occorre osservare che, sebbene le capacità per ricevere le fatture elettroniche

[17] Per i risultati dell'indagine tra le autorità nazionali condotta durante lo studio di preparazione della valutazione, cfr. SWD(2024) 39 final.

siano in una certa misura presenti, un grado importante di adozione si osserva principalmente, in primo luogo, nei paesi che hanno imposto ai fornitori di inviare solo fatture elettroniche alle amministrazioni pubbliche e, in secondo luogo, negli Stati membri maturi in termini di digitalizzazione. In particolare, 17 Stati membri, che hanno introdotto obblighi per i fornitori a livello integrale (13 Stati membri) o parziale (4 Stati membri), riferiscono di aver conseguito una diffusione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici del 100 % o di prevederne il conseguimento entro la fine dell'anno o nel 2024. In altri Stati membri, invece, la diffusione tende a essere bassa, fatta eccezione per i paesi avanzati in termini digitali, come l'Estonia, la Finlandia e la Svezia. Questi paesi, dotati di una legislazione e di capacità avanzate in materia di fatturazione elettronica, dimostrano livelli di adozione più elevati. La diffusione tende inoltre ad essere elevata in scenari in cui, anche in assenza di prescrizione giuridica, le autorità pubbliche sono autorizzate, a fini amministrativi, a imporre la fatturazione elettronica nel contesto delle gare d'appalto, il che delinea essenzialmente un "obbligo per prassi".

È importante sottolineare che la diffusione della fatturazione elettronica non è necessariamente in proporzione diretta con l'adozione della norma europea sulla fatturazione elettronica. Alcuni Stati membri hanno garantito la diffusione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici imponendo obblighi ai fornitori, senza imporre contemporaneamente l'uso della norma europea. Di conseguenza, l'adozione della norma europea rimane inferiore, in quanto si basa su una scelta volontaria dei fornitori. Negli Stati membri che disponevano di sistemi preesistenti all'adozione della norma europea, l'uso della norma nazionale tende a prevalere.

In tale contesto, per consolidare il mercato interno per la fatturazione elettronica, sarebbe utile massimizzare l'uso della norma europea sulla fatturazione elettronica al fine di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese. L'adozione di una norma unica sulla fatturazione elettronica in tutti gli Stati membri ottimizzerebbe i processi e le procedure di fatturazione in Europa, semplificando la fatturazione per le amministrazioni pubbliche e per i loro partner commerciali. Tale semplificazione sarà ulteriormente sostenuta dall'applicazione della stessa norma per la dichiarazione IVA, come previsto dalla proposta ViDA. In definitiva, l'uso della norma europea sulla fatturazione elettronica non solo facilita il consolidamento del mercato interno per la fatturazione elettronica, ma contribuisce anche alla riduzione dei costi associati alle operazioni transfrontaliere a carico degli operatori economici.

In secondo luogo, il problema dell'interoperabilità persiste, perché la direttiva non affronta tutti e quattro i livelli di interoperabilità definiti dal quadro europeo di interoperabilità, tra cui la trasmissione e la governance. Sebbene l'interoperabilità a livello di semantica e sintassi sia stata individuata come un problema da affrontare nell'ambito della politica dell'UE già nel 2014 e sia stata affrontata nel 2017 con la creazione di una norma europea sulla fatturazione elettronica, nel corso dell'implementazione della fatturazione elettronica, la trasmissione è emersa come una delle principali sfide. Il CEN, parallelamente alla norma europea, ha formulato solo raccomandazioni sulla trasmissione, non vincolanti, come indicato nei considerando della direttiva. Tuttavia questa situazione potrebbe evolvere alla luce dei nuovi sviluppi politici in materia di fatturazione elettronica nell'UE, connessi alle proposte legislative ViDA.

Attualmente, per quanto riguarda l'interoperabilità tra imprese, le imprese, in particolare quelle piccole, sono costrette a utilizzare le reti specifiche di fatturazione elettronica dei loro grandi clienti. Tali reti sono chiuse e non sono tra loro interoperabili, con conseguenze negative per le piccole imprese che non possono utilizzare un unico fornitore di fatturazione elettronica per scambiare fatture con i loro partner commerciali nel proprio paese e a maggior ragione a livello dell'UE, ma se le parti concordano (o se sono previsti per legge) metodi e protocolli di trasmissione comuni, la questione può essere facilmente risolta. Occorre aggiungere che se a

livello nazionale fosse istituita una piattaforma per la condivisione di dati tra imprese e pubblica amministrazione, significherebbe che un'impresa, per inviare fatture elettroniche al settore pubblico, dovrebbe utilizzare ancora un altro sistema.

Per i fornitori di servizi e di soluzioni che offrono servizi paneuropei per la fatturazione elettronica basati su una norma comune, la norma europea sulla fatturazione elettronica ha creato l'opportunità di entrare in contatto con una base di clienti in tutta l'UE. Tuttavia i loro benefici sono ridotti quando devono adempiere a obblighi specifici per paese, come la registrazione di una partita IVA o regimi di certificazione rigorosi, che generano elevati costi di investimento. Questo problema esiste sia in Grecia che in Francia[18]. Un numero crescente di Stati membri inoltre prevede di introdurre sistemi nazionali di certificazione dei servizi e delle soluzioni di fatturazione elettronica che creeranno nuovi ostacoli al mercato interno. Parallelamente, l'uso delle firme elettroniche per garantire l'autenticità e l'integrità delle fatture elettroniche, imposto da alcuni Stati membri, costituisce un'altra sfida per la fatturazione elettronica transfrontaliera, ma tale obbligo non si è rivelato necessario nella pratica, come dimostrato dai sistemi che non utilizzano questo metodo di autenticazione.

Dall'adozione della direttiva si sono osservati nuovi sviluppi. In particolare, le proposte legislative ViDA, una volta adottate, prevedono che, da gennaio 2028, la fatturazione elettronica diventi il metodo predefinito per l'emissione delle fatture. Ciò significa che le fatture elettroniche dovranno essere emesse, trasmesse e ricevute in un formato elettronico strutturato che ne consenta il trattamento automatico ed elettronico. Gli Stati membri avrebbero la possibilità di imporre la fatturazione elettronica senza richiedere deroghe. Inoltre la norma europea sulla fatturazione elettronica sarebbe ampiamente accettata in tutti gli Stati membri, rendendo possibile una trasmissione fluida delle fatture elettroniche relative a operazioni tra imprese, o direttamente tra le parti commerciali o attraverso portali pubblici istituiti dalle amministrazioni fiscali.

Inoltre in diversi Stati membri si sta attualmente elaborando una nuova legislazione per imporre la fatturazione elettronica tra imprese, sulla base di una deroga alla direttiva IVA, conformemente all'articolo 395 di tale direttiva. A volte, l'ambito di applicazione di tali politiche potrebbe estendersi anche alle operazioni da impresa a consumatore e, a tale proposito, occorre osservare che presso il CEN si sta svolgendo un lavoro di normazione: il Comitato tecnico 434 del CEN (CEN TC434) sta attualmente elaborando specifiche tecniche per le ricevute elettroniche. In tale contesto, la coerenza tra le configurazioni e i sistemi di fatturazione elettronica imprese/pubblica amministrazione, imprese/imprese e imprese/consumatori eviterebbe un'eccessiva complessità tecnica e incertezza del diritto per gli operatori economici sia nel loro paese sia quando effettuano scambi transfrontalieri all'interno dell'UE.

Infine, durante le attività di consultazione per la valutazione, è emerso un altro problema riguardante la sicurezza e la riservatezza dei dati. Per affrontare la questione, gli accordi tra i fornitori di servizi e i fornitori di soluzioni contengono generalmente una clausola che impone la salvaguardia dei dati dei clienti e ne vieta l'uso per scopi diversi da quelli esplicitamente necessari e concordati. Il suo utilizzo però non è sistematico.

In sintesi, la direttiva rimane pertinente per affrontare i problemi individuati nel 2014, che persistono. L'evoluzione recente della fatturazione elettronica ha tuttavia creato nuovi problemi da affrontare in vista di una maggiore efficienza e armonizzazione delle disposizioni in materia

[18] SWD(2024) 39 final.

di fatturazione elettronica all'interno dell'UE.

Effetti della direttiva sul mercato interno, sulla diffusione della fatturazione elettronica e sui portatori di interessi

L'attuazione della direttiva e l'adozione della norma europea sulla fatturazione elettronica hanno considerevolmente contribuito all'armonizzazione e all'interoperabilità della fatturazione elettronica in Europa e alla sua diffusione, come spiegato di seguito. La direttiva è stata tuttavia solo parzialmente efficace rispetto al conseguimento dei suoi obiettivi. I suoi due obiettivi diretti sono: i) eliminare gli ostacoli al mercato e gli impedimenti al commercio dovuti all'esistenza di regole e norme nazionali differenti e ii) garantire l'interoperabilità. Per conseguire questi due obiettivi, l'adozione della norma europea sulla fatturazione elettronica era un elemento chiave.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, l'armonizzazione delle regole e delle norme in materia di fatturazione elettronica in Europa è stata conseguita in una certa misura istituendo una norma europea per la fatturazione elettronica elaborata dal CEN e approvata dalla Commissione[19] nell'ottobre 2017, e creando le condizioni per un mercato interno degli appalti pubblici. La norma europea sulla fatturazione elettronica comprende due livelli di interoperabilità, semantica e sintassi, che sono stati individuati come problematici per l'interoperabilità all'interno dell'UE nel 2014.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, la direttiva ha imposto agli Stati membri e alle loro autorità pubbliche l'obbligo di accettare ed elaborare le fatture elettroniche emesse nel contesto degli appalti pubblici a norma delle direttive dell'UE in materia, se sono conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica. Al fine di conseguire tale obiettivo e, di conseguenza, garantire l'interoperabilità, la direttiva ha imposto agli Stati membri o di istituire sistemi di fatturazione elettronica tra imprese e amministrazione pubblica che integrassero la norma europea sulla fatturazione elettronica o di adattare i loro sistemi vigenti affinché le fatture elettroniche conformi alla norma fossero accettate. Per quanto riguarda il livello centrale, le capacità sono presenti in 25 Stati membri mentre 2 Stati membri, Cipro e Slovacchia, stanno ancora sviluppando le rispettive piattaforme centrali nazionali. Per quanto riguarda il livello sub-centrale, in questa fase non è possibile verificare pienamente l'attuazione della direttiva, in quanto solo pochi Stati membri hanno creato meccanismi per monitorare l'attuazione della fatturazione elettronica a livello nazionale. Di norma, si tratta di Stati membri che hanno imposto ai loro fornitori di inviare fatture elettroniche al settore pubblico e che dispongono di strumenti di monitoraggio centrali, ad esempio Francia, Italia e Spagna.

Uno degli effetti previsti della direttiva sul mercato interno era di aumentare l'adozione della fatturazione elettronica in modo armonizzato in tutta l'UE. Per quanto riguarda l'adozione della fatturazione elettronica in generale, la percentuale di imprese dell'UE che inviano fatture elettroniche (in generale, non esclusivamente alla pubblica amministrazione), secondo un'indagine di Eurostat tra le imprese con oltre 10 dipendenti, è aumentata, passando circa dal 10,3 % nel 2013 al 32,2 % nel 2020. Sebbene l'analisi abbia risentito di limiti imposti dalla scarsa disponibilità e coerenza dei dati, derivante dal fatto che gli Stati membri non hanno alcun obbligo di comunicazione imposto dalla direttiva, i dati di Eurostat[20], le ricerche documentali e

[19] Decisione di esecuzione (UE) 2017/1870 della Commissione, del 16 ottobre 2017, relativa alla pubblicazione dei riferimenti della norma europea sulla fatturazione elettronica e dell'elenco delle sintassi a norma della direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 266 del 17.10.2017, pag. 19).

[20] I dati riportati in questa sezione sono un'elaborazione della seguente serie di dati di Eurostat: ISOC_EB_ICS.

le interviste ai portatori di interessi hanno compensato le carenze[21].

Per quanto riguarda la diffusione negli appalti pubblici, l'analisi ha rivelato che l'adozione della fatturazione elettronica tra imprese e pubblica amministrazione è aumentata principalmente negli Stati membri che hanno introdotto l'obbligo per i fornitori di inviare le fatture elettroniche al settore pubblico, dimostrando che l'adozione volontaria da parte del settore privato può essere problematica. In Francia, ad esempio, dove tra il 2017 e il 2020 è stato introdotto gradualmente un obbligo, nel 2022 le autorità nazionali hanno ricevuto 4,3 milioni di fatture elettroniche e le amministrazioni sub-centrali ne hanno ricevute 66,74 milioni, rispetto a 34 000 fatture elettroniche ricevute nel 2013; in Spagna, dove l'obbligo è stato introdotto nel 2015, i dati raccolti dalla piattaforma nazionale mostrano un aumento da 884 000 fatture elettroniche nel 2014 a 9,5 milioni nel 2017 fino a 15,9 milioni nel 2022 (i dati si riferiscono solo al livello centrale). L'obbligatorietà della fatturazione elettronica, ossia l'obbligo per i fornitori della pubblica amministrazione (solo) di inviare fatture esclusivamente elettroniche alle loro autorità nazionali, ha un effetto dimostrato sul tasso generale di adozione, anche nel contesto delle operazioni tra imprese; infatti, i dati Eurostat del 2016 dimostrano che il numero di imprese che utilizzano la fatturazione elettronica in Italia, Slovenia e Spagna è notevolmente aumentato in corrispondenza dell'entrata in vigore dell'obbligo in ciascun paese, rispettivamente nel 2014 e nel 2015.

In assenza di un obbligo di invio di fatture elettroniche (da imprese a pubblica amministrazione o tra imprese), il livello di adozione è aumentato lentamente. Secondo la consultazione mirata delle PMI, la misura più efficace per aumentare l'adozione da parte delle imprese che già utilizzano software ERP e di contabilità consiste nel garantire che tali soluzioni includano anche una funzionalità di fatturazione elettronica. In altre parole le imprese possono essere immediatamente messe in condizione di inviare e ricevere una fattura elettronica dal sistema già esistente presso di loro senza dover inserire manualmente i dati, garantendo l'automazione. Le PMI avevano già suggerito tale soluzione nella valutazione dell'impatto[22] della direttiva del 2013 e questo dimostra che si tratta di un fattore cruciale per l'adozione della fatturazione elettronica da parte delle PMI. Questa è la politica scelta dalla Danimarca, ad esempio, con la recente legge sulla tenuta dei libri contabili[23].

Per quanto riguarda gli obiettivi soggiacenti della direttiva sanciti nei considerando e nella valutazione d'impatto del 2013, essi sono stati parzialmente conseguiti. La direttiva mirava a promuovere il mercato interno affrontando il problema dell'interoperabilità, aumentando la certezza del diritto, minimizzando la complessità giuridica e riducendo i costi per gli operatori economici. A ciò si aggiungeva un obiettivo operativo: creare le condizioni per trovare soluzioni tecniche per la fatturazione elettronica negli appalti pubblici al fine di garantire l'interoperabilità.

La direttiva si concentrava principalmente sui problemi di interoperabilità connessi ai livelli semantica e sintassi, ma non affrontava tutti e quattro i livelli di interoperabilità, tra cui la trasmissione e la governance. L'elaborazione della norma europea sulla fatturazione elettronica ha affrontato efficacemente l'interoperabilità ai livelli semantica e sintassi; infatti, dalla

[21] SWD(2024) 39 final.
[22] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, (SWD(2013) 222 final) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.
[23] Legge danese sulla tenuta dei libri contabili (danishbusinessauthority.dk).
Il parlamento danese ha approvato la legge sulla tenuta dei libri contabili il 19 maggio 2022, la cui entrata in vigore era stata inizialmente fissata al 1º luglio 2022. La legge impone a tutte le imprese di tutte le dimensioni di emettere, ricevere, elaborare e archiviare le fatture per via elettronica.

pubblicazione della norma europea nell'ottobre 2017, la direttiva ha favorito il mercato interno impedendo l'introduzione di nuovi formati nazionali di fatturazione elettronica per il settore pubblico (imprese/pubblica amministrazione) ed evitando così un'ulteriore frammentazione. 3 Stati membri (Estonia, Finlandia e Svezia) hanno gradualmente sostituito la loro norma nazionale con la norma europea. Altri Stati membri, che hanno imposto l'uso di una norma nazionale prima dell'introduzione della norma europea sulla fatturazione elettronica, semplicemente acconsentono all'uso della norma europea. È importante sottolineare che, sebbene i livelli trasmissione e governance non siano stati affrontati dalla direttiva, nella pratica l'interoperabilità transfrontaliera è stata garantita dall'attuazione di soluzioni basate su Peppol in 23 Stati membri. La direttiva ha promosso il mercato interno aumentando la certezza del diritto e riducendo la complessità tecnica della fatturazione elettronica: ha fissato una base giuridica chiara e ha stabilito che la norma europea sulla fatturazione elettronica sia la norma comune che l'intero settore pubblico dell'UE deve sostenere. Sui 21 Stati membri che hanno risposto all'indagine mirata, 14 hanno riferito che l'intervento ha inciso positivamente sulla maggiore certezza del diritto e sulla minore complessità tecnica[24]. Circa l'80 % delle PMI che hanno risposto all'indagine mirata ha percepito i requisiti giuridici nazionali per la fatturazione elettronica come chiari e accessibili e li ha principalmente considerati il risultato del recepimento della direttiva nel diritto nazionale.

L'articolo 2 della direttiva stabilisce la definizione di fattura elettronica, garantendo così la chiarezza giuridica: "fattura elettronica: una fattura che è stata emessa, trasmessa e ricevuta in un formato elettronico strutturato che ne consente l'elaborazione automatica ed elettronica". Rientrano nell'ambito di applicazione solo le fatture strutturate adatte all'automazione. La direttiva stabilisce inoltre i requisiti della norma europea sulla fatturazione elettronica, tra cui la neutralità tecnologica, la compatibilità con le norme internazionali, l'adeguatezza all'utilizzo nelle transazioni commerciali tra imprese, il sostegno alle esigenze delle PMI, la coerenza con le corrispondenti disposizioni della direttiva 2006/112/CE[25] ecc.

Inoltre, di semantica e sintassi mediante la norma europea, la direttiva ha contribuito ulteriormente a ridurre la complessità tecnica. Tale aspetto è particolarmente vero rispetto agli appalti pubblici, in cui i fornitori hanno la possibilità di utilizzare la stessa norma sulla fatturazione elettronica per tutte le loro procedure connesse ad appalti pubblici che ricadono nell'ambito di applicazione degli appalti pubblici dell'UE sia nel loro paese sia, soprattutto, in tutti gli altri paesi dell'UE.

La maggioranza (66 %) delle PMI intervistate nella consultazione mirata dei portatori di interessi, condotta ai fini della valutazione, ritiene che la norma europea sulla fatturazione elettronica sia uno strumento che semplifica considerevolmente gli scambi all'interno dell'UE. In Finlandia la complessità tecnica è compensata da una migliore automazione e da una più elevata qualità dei dati grazie all'uso della norma europea sulla fatturazione elettronica che ha sostituito il formato nazionale. Tuttavia, per quanto riguarda la complessità tecnica, il 41 % delle PMI intervistate incontra ancora difficoltà tecniche nell'uso della fatturazione elettronica, mentre la restante quota dichiara di non avere difficoltà. Tra i problemi indicati figurano: il supporto di molteplici formati di fatturazione elettronica, l'archiviazione a fini di audit, l'integrazione con i fornitori di servizi, le preoccupazioni per la sicurezza e la riservatezza dei dati, l'interoperabilità con i partner commerciali, l'infrastruttura e la connettività.

La direttiva è incentrata sulla questione dell'interoperabilità e sulla fornitura di condizioni per

[24] SWD(2024) 39 final.
[25] Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).

un uso diffuso della fatturazione elettronica conforme alla norma europea, ma non ne ha imposto l'uso ai fornitori. Di conseguenza, negli Stati membri in cui è imposto l'uso di una norma nazionale per le operazioni imprese/pubblica amministrazione, mentre per le operazioni imprese/imprese sono in uso altri formati, le imprese devono adeguarsi a molteplici formati di fatturazione elettronica. Il settore pubblico agisce essenzialmente come un grande acquirente, imponendo le proprie esigenze ai fornitori.

Per quanto riguarda l'obiettivo specifico di ridurre i costi operativi a carico degli operatori economici, la valutazione ha concluso che ciò dipende principalmente dall'uso della fatturazione elettronica e dalla sua adozione massiva per due aspetti: in primo luogo, dai prezzi dei servizi di fatturazione elettronica e, in secondo luogo, dagli effetti di rete, ad esempio la possibilità di utilizzare tali servizi con tutti i partner commerciali e per molte altre applicazioni della fatturazione elettronica. Da un lato, in generale, le imprese devono acquistare servizi o software di fatturazione elettronica, e i prezzi di tali servizi sono ancora relativamente elevati. Secondo i risultati della consultazione delle PMI, il prezzo di ogni operazione connessa alla fatturazione elettronica varia da 0,05 EUR (quando il pacchetto prevede una commissione di avviamento di 2 500 EUR) a 0,30 EUR (quando il pacchetto prevede una commissione annuale di 550 EUR). Occorre notare tuttavia che vi è una notevole differenza tra modelli di fissazione dei prezzi o tra PMI, in particolare per quelle con modelli di fatturazione molto bassi; in alcuni casi eccezionali, il prezzo per fattura elettronica può arrivare fino a 10 EUR. I costi operativi a carico degli operatori economici dipendono dalla disponibilità di soluzioni e servizi efficaci in termini di costi, sui quali incidono il numero di operazioni di fatturazione elettronica, i formati supportati, i protocolli di trasmissione e il numero di paesi in cui le imprese operano, perché in ciascuno Stato membro che ha definito formati e obblighi specifici è necessaria un'assistenza specializzata.

Dall'altro lato, l'indagine tra le PMI ha rivelato che, anche quando ha acquistato il proprio software/servizio, l'impresa può beneficiare pienamente dei vantaggi del proprio investimento solo se può trarre profitto dagli effetti di rete e usare la fatturazione elettronica con tutti i suoi partner commerciali, cosa che è ben lungi dall'essere vera. Inoltre le imprese hanno sottolineato che potrebbero massimizzare i loro benefici, anche in termini di semplificazione o ottimizzazione degli obblighi di dichiarazione, se fossero in grado di utilizzare la fatturazione elettronica per altre applicazioni, come le dichiarazioni dell'IVA introdotte dalle attuali proposte legislative ViDA o l'adempimento dei loro obblighi amministrativi, quali le dichiarazioni doganali, la rendicontazione di sostenibilità, e quando integrano altri processi quali gli ordini elettronici e l'avviso di spedizione.

L'adozione massiva della fatturazione elettronica consentirebbe sia di ridurre i costi dei servizi di fatturazione elettronica, creando concorrenza tra i numerosi fornitori di servizi e soluzioni in ciascuno Stato membro, sia di massimizzare i benefici derivanti dall'utilizzo della fatturazione elettronica in via prestabilita e per altre applicazioni.

Per quanto riguarda l'obiettivo operativo di creare le condizioni affinché emergano soluzioni tecniche per la fatturazione elettronica negli appalti pubblici, esso è stato conseguito in due modi. In primo luogo, la direttiva ha creato le condizioni direttamente imponendo un obbligo alle autorità pubbliche che hanno creato sistemi oppure hanno adattato i loro in modo da poter accettare la norma europea, dotandosi quindi delle capacità per la fatturazione elettronica interoperabile, ma, nonostante gli effetti positivi, i problemi permangono. La diversa attuazione della norma europea nelle piattaforme nazionali di fatturazione elettronica ha comportato problemi di compatibilità, aggravati dalla mancanza di interoperabilità a livello di trasmissione. In alcuni Stati membri restano notevoli difficoltà dovute alla presenza di più di una piattaforma

nazionale di fatturazione elettronica imposta dal governo (una per le operazioni tra imprese e amministrazione pubblica e un'altra per le operazioni tra imprese). Anche il monitoraggio degli sviluppi tecnici e l'adozione della fatturazione elettronica a livello dell'UE sono problematici a causa dell'eterogeneità di procedure e obblighi tra gli Stati membri dell'UE e dell'assenza di un obbligo di monitoraggio per gli Stati membri.

In secondo luogo, dalla sua adozione, la direttiva ha agevolato e stimolato l'uso di Peppol quale soluzione e rete tecnica interoperabile per la fatturazione elettronica tra i paesi dell'UE. Peppol è utilizzato in 23 Stati membri con specifiche, accordi giuridici e un modello di governance comuni.

Per quanto riguarda gli effetti della direttiva sui portatori di interessi, risulta che le diverse categorie di questi ultimi abbiano sostenuto diversi tipi di costi; autorità nazionali, operatori economici (tra cui fornitori di servizi e soluzioni), PMI o grandi imprese sono stati affrontati separatamente. L'affidabilità dei risultati dipende tuttavia dalla limitata disponibilità di dati. L'analisi dell'efficienza della direttiva ha subito diversi limiti legati alla scarsa disponibilità dei dati. Poiché gli Stati membri non sono tenuti a comunicare le operazioni di fatturazione elettronica, solo poche autorità nazionali hanno fornito informazioni dettagliate, e ancor meno a livello transfrontaliero. La valutazione si basa quindi principalmente sui dati comunicati dai portatori di interessi e sui dati pubblicati nei portali delle autorità nazionali.

Dal lato delle autorità pubbliche, per quanto riguarda l'efficienza, l'analisi dei costi e dei benefici mostra una situazione molto diversa tra uno Stato membro e l'altro. Tra i benefici figurano l'efficienza operativa, il miglioramento della trasparenza e i benefici ambientali. L'automazione dei processi è percepita come il principale fattore trainante, seguita dall'uso della norma comune, da un'elaborazione più rapida e da una minore complessità.

I costi associati all'attuazione dell'obbligo imposto dalla direttiva alle amministrazioni aggiudicatrici di ricevere ed elaborare fatture elettroniche conformi alla norma europea dipendono in larga misura dal livello di maturità informatica del settore pubblico: quanto più elevata è la maturità digitale, tanto minori sono i costi, come posto in evidenza dalla consultazione mirata delle autorità nazionali. I costi specificamente legati all'attuazione della norma europea variano in funzione dell'esistenza di una norma o di specifiche tecniche nazionali e dell'obbligo di garantire l'interoperabilità con la norma europea sulla fatturazione elettronica, ma i costi più elevati riguardano la creazione e la manutenzione dell'infrastruttura nazionale di fatturazione elettronica.

Per adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva, alcuni Stati membri hanno dovuto creare nuovi sistemi, in alcuni casi sistemi centrali nazionali, per la fatturazione elettronica negli appalti pubblici, garantendo che l'attuazione fosse pienamente assicurata a livello centrale, organizzandoli, al contempo, per supportare la norma europea. Altri Stati membri, quelli con un livello di maturità informatica più elevato o che disponevano già di un sistema di fatturazione elettronica, hanno dovuto modificarlo (modificarli se più di uno) per assicurarsi che potessero elaborare fatture elettroniche conformi alla norma europea. Ciò si è verificato per il sistema a livello centrale oppure per gli assetti decentralizzati: tutte le soluzioni di fatturazione elettronica per gli appalti pubblici hanno dovuto essere adattate.

I costi di messa in conformità alla norma europea sono variati in funzione dell'esistenza o meno di una norma nazionale, la quale doveva eventualmente essere adattata per conformarsi alla norma europea. In 9 Stati membri sono stati sostenuti costi per garantire la conformità dei formati nazionali esistenti alla norma europea e in 3 di essi (Svezia, Finlandia ed Estonia) si è

scelto di sostituire completamente i formati preesistenti con la norma europea. I costi per garantire che il formato nazionale rispettasse la norma europea variano da uno Stato membro all'altro, passando da 250 000 EUR in Finlandia a circa 1,5 milioni di EUR in Polonia e 2,5 milioni di EUR in Italia (finanziati in certa misura, in tutti i casi, mediante i progetti per la fatturazione elettronica nel quadro dell'MCE telecomunicazioni).

Come accennato in precedenza, i costi più considerevoli sono legati alla creazione e alla manutenzione di un'infrastruttura nazionale per la fatturazione elettronica, che comprendono principalmente le spese per software e hardware, i costi dei collaudi, i costi di formazione e i costi amministrativi, tra cui: l'analisi giuridica e delle soluzioni, la pubblicità, le istruzioni per gli utenti, l'assistenza, la sicurezza, gli audit ecc.

I finanziamenti nel quadro dell'MCE, attraverso il meccanismo di sovvenzioni gestite dall'UE, hanno consentito agli Stati membri di coprire in parte le spese: 24 Stati membri hanno ricevuto una somma di 28,9 milioni di EUR per oltre 40 progetti nel quadro del programma per le telecomunicazioni dell'MCE nel periodo 2015-2020. Tali progetti hanno sostenuto la creazione di un sistema centrale o l'adeguamento alla norma europea.

Dal lato degli operatori economici, per quanto riguarda l'analisi dell'efficienza, i risultati della consultazione delle PMI dimostrano che i costi variano in funzione del pacchetto di servizi di fatturazione elettronica scelto e dei volumi di fatture elettroniche trattati: il 97 % delle PMI intervistate ha acquistato pacchetti per la fatturazione elettronica a costo fisso annuale, mentre il 3 % ha acquistato pacchetti a costi fissi e commissioni variabili in funzione del volume delle operazioni. Per le imprese, tanto più basso è il numero di fatture, tanto più elevati sono i costi.

Nella maggior parte degli Stati membri analizzati sono disponibili pacchetti gratuiti per le PMI con funzionalità di fatturazione elettronica di base. In 9 Stati membri è messo a disposizione un sistema centrale gratuito per l'invio delle fatture elettroniche direttamente agli enti pubblici.

Tuttavia, secondo SMEUnited, che ha risposto alla consultazione mirata, le PMI incontrano difficoltà legate alle loro dimensioni e alla mancanza di competenze in materia. Tali portatori di interessi pertanto hanno chiesto che l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica sia graduale per consentirne il rispetto nelle migliori condizioni. Le PMI considerano la fatturazione elettronica piuttosto costosa, quindi è loro necessario del tempo per adeguare il proprio sistema contabile.

Le società multinazionali intervistate nell'ambito della consultazione mirata dei portatori di interessi alla base della valutazione della direttiva hanno segnalato costi di avviamento della fatturazione elettronica notevolmente elevati in diversi Stati membri dell'UE sia per le operazioni imprese/pubblica amministrazione sia per quelle imprese/imprese. Tali costi sono connessi alla necessità di ricorrere a fornitori di servizi diversi per adempiere a obblighi nazionali specifici. Le spese ricorrenti variano notevolmente.

I benefici in termini quantitativi derivanti dall'automazione del processo di fatturazione sono stimati a circa 5,28 EUR per fattura elettronica emessa e a 8,4 EUR per fattura elettronica ricevuta, considerando un costo del lavoro orario di 46 EUR[26]. Un maggiore risparmio è ottenuto inoltre automatizzando l'intero ciclo dell'ordine, comprendente l'ordine, i documenti di trasporto, le fatture e gli avvisi di pagamento. L'automazione di tali processi consente uno

[26] Commissione europea, direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI, Ciciriello, C., Gray, E., *Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631.

scambio elettronico di documenti coerente e il controllo della concordanza automatizzata, con benefici stimati tra 25 EUR e 65 EUR per ciclo di acquisto[27].

Coerenza con altre politiche dell'UE e valore aggiunto dell'UE

Per sostenere la creazione del mercato unico digitale per la fatturazione elettronica, la direttiva doveva essere coerente con tutte le altre politiche dell'UE, principalmente quelle riguardanti la digitalizzazione. La coerenza della direttiva è stata valutata a due livelli principali: coerenza interna e coerenza esterna. Nell'ambito della coerenza interna si è esaminato come le diverse componenti dell'intervento dell'UE concorrano all'obiettivo, mentre nell'ambito della coerenza esterna si è esaminato come la direttiva sia conforme ad alcune iniziative politiche dell'UE, legislative e non legislative: le direttive sugli appalti pubblici del 2014[28], la direttiva sui ritardi di pagamento[29], la proposta di regolamento che abroga l'attuale direttiva sui ritardi di pagamento del 2023[30], le proposte legislative del pacchetto "L'IVA nell'era digitale" (ViDA) del 2022, il quadro europeo di interoperabilità (QEI)[31], il meccanismo per collegare l'Europa (MCE), gli elementi costitutivi (Building Block) eInvoicing e eDelivery[32] e il lavoro strategico della Commissione sulla dimensione globale della fatturazione elettronica e sulla promozione del modello dell'UE.

In termini di coerenza interna, la direttiva e i successivi lavori riguardanti la norma europea sulla fatturazione elettronica sono coerenti tra loro perché tutti gli obblighi sanciti nella direttiva sono stati soddisfatti. In primo luogo, la direttiva invitava alla creazione di una norma europea per il modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura elettronica ed elencava un elenco di elementi obbligatori da includere. In secondo luogo, chiedeva un numero limitato di sintassi e il CEN ha individuato solo due sintassi pubblicate nel 2017 insieme alla norma. Inoltre insieme alla norma europea sono stati elaborati orientamenti non vincolanti per la trasmissione di fatture elettroniche per garantire un'ulteriore interoperabilità. Tali requisiti sono stati soddisfatti con successo nei prodotti del CEN, confermando la coerenza tra gli obiettivi legislativi e l'elaborazione della norma. Inoltre la coerenza è garantita anche dai lavori di normazione che il CEN TC434 sta svolgendo per quanto riguarda le ricevute elettroniche. Per quanto riguarda l'istituzione e il lavoro del forum europeo multilaterale delle parti interessate sulla fatturazione elettronica a sostegno delle azioni dell'UE in materia di fatturazione elettronica, tra il 2014 e il 2020, tutti i prodotti del forum hanno integrato e sostenuto l'attuazione della norma europea, affrontando le possibili problematiche di interoperabilità.

In termini di coerenza esterna, la direttiva presenta una buona concordanza con le varie politiche e attività correlate dell'UE che promuovono la digitalizzazione degli appalti pubblici. La direttiva è coerente con le direttive sugli appalti pubblici del 2014 essendo parte integrante del pacchetto legislativo e in quanto persegue lo stesso obiettivo della digitalizzazione armonizzata

[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/
[28] Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).
Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).
Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).
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 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).
[29] Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione)(GU L 48 del 23.2.2011, pag. 1).
[30] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01).
[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/.
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about?etrans=it.

della pubblica amministrazione, oltre ad essere coerente con gli obiettivi di standardizzazione degli appalti pubblici.

Per quanto riguarda il ruolo della fatturazione elettronica, esiste un forte legame tra la direttiva e le proposte legislative della Commissione del 2022 del pacchetto "L'IVA nell'era digitale"[33]. La proposta mira a modernizzare il sistema dell'IVA dell'UE, affrontando le sfide connesse all'economia delle piattaforme e introducendo un'unica registrazione ai fini dell'IVA per evitare registrazioni multiple nell'UE. Essa attuerà inoltre un sistema di dichiarazione IVA nel contesto di operazioni transfrontaliere dell'UE basato sulla fatturazione elettronica e sulla norma europea sulla fatturazione elettronica, imponendo nel contempo agli Stati membri che intendono istituire un sistema di dichiarazione dell'IVA nel contesto di operazioni nazionali di basarlo sulla fatturazione elettronica. Nell'ambito della proposta, la fatturazione elettronica dovrebbe diventare il metodo di fatturazione predefinito entro gennaio 2028.

La coerenza tra la direttiva e le proposte ViDA è garantita dagli attuali progetti di proposte legislative, che possono subire tuttavia modifiche nel corso del processo di adozione. Le proposte ViDA rappresentano un'occasione per garantire la coerenza tra la definizione di fatturazione elettronica nella legislazione sull'IVA e quella nella direttiva. La nuova definizione di fatturazione elettronica della proposta ViDA è coerente con quella enunciata nella direttiva. Tale coerenza garantisce l'uniformità delle varie politiche dell'UE e agevola l'attuazione uniforme delle iniziative in materia di fatturazione elettronica nell'UE.

La direttiva inoltre si concentra in modo specifico sulla fatturazione elettronica tra le imprese e la pubblica amministrazione e aderisce, nei suoi tratti principali attuali, alla proposta ViDA, che riguarda la fatturazione elettronica tra imprese. In definitiva le proposte ViDA integrano la direttiva sulla fatturazione elettronica, in particolare garantendo l'armonizzazione e l'interoperabilità della fatturazione elettronica transfrontaliera nel contesto delle operazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche e di quelle tra imprese, permettendo la riduzione degli oneri amministrativi e promuovendo la convergenza verso la norma europea sulla fatturazione elettronica, come sottolineato anche nel programma continuativo per la normazione delle TIC del 2023[34].

L'attuazione della fatturazione elettronica e della direttiva è coerente con le disposizioni della direttiva riveduta sui ritardi di pagamento e con la proposta di regolamento del 2023 che abroga l'attuale direttiva sui ritardi di pagamento, in quanto automatizza il processo di approvazione delle fatture elettroniche, semplifica le procedure di pagamento e garantisce la puntualità dei pagamenti.

Per quanto riguarda il quadro europeo di interoperabilità (QEI), la direttiva sulla fatturazione elettronica affronta efficacemente l'interoperabilità sia a livello di semantica sia a livello di sintassi, come previsto dal QEI stesso, non affronta però tutti e quattro i livelli di interoperabilità, tra cui la trasmissione e la governance, che avrebbero ulteriormente facilitato l'interoperabilità.

L'elemento costitutivo eDelivery è stato sviluppato in parallelo e in modo coerente con quello del pacchetto di servizi per la fatturazione elettronica nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa. L'elemento costitutivo eInvoicing ha messo a disposizione strumenti essenziali per facilitare e convalidare implementazioni conformi della norma europea sulla fatturazione

[33] Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'era digitale (COM(2022) 701 final) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.
[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu).

elettronica nei sistemi e nei servizi informatici, mentre l'elemento costitutivo eDelivery ha fornito specifiche e norme tecniche, software installabili e servizi ausiliari per creare una rete di nodi per lo scambio delle fatture elettroniche, così come per lo scambio sicuro di altri dati digitali. Alcune soluzioni di fatturazione elettronica hanno utilizzato eDelivery come metodo di trasmissione.

Inoltre le attività attualmente svolte dalla Commissione con i suoi partner internazionali sono coerenti con la direttiva, sia in occasione di negoziati formali sia durante i dialoghi bilaterali. Il modello PINT dell'UE (basato su Peppol) è stato adottato in diversi paesi terzi, tra cui Australia, Giappone, Malaysia, Nuova Zelanda e Singapore. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il quadro di scambio di fatture elettroniche dell'UE e quello degli Stati Uniti presentano un considerevole grado di compatibilità. I profili statunitensi della fattura elettronica sono stati concepiti in base alla norma europea, proprio per garantire un elevato grado di coerenza e favorire l'interoperabilità nel rispetto degli obblighi del mercato commerciale statunitense. Analogamente, nel luglio 2023 Taiwan e l'UE hanno avviato un dialogo normativo sulla fatturazione elettronica.

Infine, la direttiva è coerente con la politica europea generale di normazione perché sostiene, con il finanziamento della Commissione, l'elaborazione e il mantenimento della norma europea sulla fatturazione elettronica.

Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'UE, gli Stati membri dell'UE sono ampiamente concordi sul fatto che, dalla sua adozione nel 2014, la direttiva abbia migliorato il funzionamento del mercato interno.

Dal punto di vista delle autorità nazionali, il principale contributo dell'UE consiste nella riduzione degli ostacoli agli appalti pubblici transfrontalieri in quanto ha limitato la comparsa di norme nazionali sulla fatturazione elettronica diverse. La direttiva imponeva alle amministrazioni pubbliche dell'Unione europea di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche emesse nel contesto di appalti pubblici soggetti alle direttive dell'UE, a condizione che rispettassero la norma europea sulla fatturazione elettronica. L'azione indotta dalla direttiva non solo ha evitato la frammentazione del mercato interno, ma ha anche promosso l'interoperabilità della fatturazione elettronica a livello dell'UE.

Al di là dei suoi effetti immediati nel settore degli appalti pubblici, la direttiva ha svolto un ruolo centrale nel promuovere un'ulteriore armonizzazione delle soluzioni e strutture relative alla fatturazione elettronica nel contesto di operazioni tra imprese. Creando una base comune per le norme e le pratiche relative alla fatturazione elettronica nell'UE, la direttiva ha favorito l'evoluzione delle relazioni tra imprese, nel cui ambito la norma dell'UE sarà riutilizzata come previsto dalle proposte ViDA. A tal fine, la norma europea sulla fatturazione elettronica dovrebbe evolvere per comprendere tutti i casi d'uso e soddisfare le esigenze di settori specifici. La responsabilità di garantire che la norma europea sia adeguata allo scopo entro la fine del 2024 ricade sul CEN TC434.

Si ritiene infine che la direttiva abbia generato un valore aggiunto internazionale promuovendo l'interoperabilità a livello mondiale, come dimostra l'adozione del quadro di interoperabilità Peppol fuori dell'UE, in paesi quali Australia, Giappone, Malaysia, Nuova Zelanda e Singapore, fatto che ha ampliato ulteriormente gli effetti positivi della direttiva.

CONCLUSIONI

Grazie alla direttiva sono stati conseguiti notevoli risultati positivi per quanto riguarda l'eliminazione degli ostacoli al mercato interno e degli impedimenti al commercio derivanti dall'esistenza di regole e norme nazionali divergenti in materia di fatturazione elettronica.

Per questo motivo, gli effetti della direttiva sono valutati positivamente per quanto riguarda l'interoperabilità transfrontaliera e la diffusione della fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici. L'impatto principale previsto della direttiva, ossia l'interoperabilità, è stato migliorato, dato che le fatture elettroniche conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica devono essere accettate da tutti gli acquirenti pubblici. Ciò ha a sua volta determinato il secondo effetto previsto, vale a dire una maggiore diffusione della fatturazione elettronica.

L'intervento dell'UE per la fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici ha favorito l'armonizzazione e l'interoperabilità dei requisiti tecnici e delle norme, evitando un'ulteriore frammentazione nel mercato interno. L'interoperabilità è stata conseguita a livello di semantica e di sintassi tramite la creazione di una norma europea sulla fatturazione elettronica. Attuando la direttiva negli Stati membri è tuttavia risultato evidente che, per quanto riguarda l'interoperabilità, il livello della trasmissione è un elemento cruciale ai fini della sua piena realizzazione.

La maggiore diffusione della fatturazione elettronica in Europa era il secondo effetto previsto della direttiva. Si riteneva che la disponibilità di una norma europea e l'obbligo per le autorità pubbliche di accettare fatture elettroniche conformi avrebbe aumentato considerevolmente la diffusione della fatturazione elettronica, in funzione tuttavia delle decisioni delle imprese. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, secondo le risultanze l'adozione della fatturazione elettronica al 100 % è (o sarà) conseguita solo negli Stati membri che, nel contesto delle operazioni tra imprese e pubblica amministrazione, hanno imposto la fatturazione elettronica ai loro fornitori oppure negli Stati membri maturi da un punto di vista digitale. La diffusione della fatturazione elettronica in generale è aumentata, ma non rappresenta ancora la maggioranza delle operazioni.

Nel complesso la direttiva sulla fatturazione elettronica ha dato risultati notevoli a livello dell'UE, ma sussistono ancora alcune difficoltà. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi per stimolare la diffusione della fatturazione elettronica nell'UE e promuovere l'interoperabilità.