COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

INDICE

Introduzione 3

1. Questioni procedurali e consultazione delle parti interessate 3

2. Contesto politico, definizione del problema e sussidiarietà 3

3. Obiettivi dell'iniziativa 5

4. Opzioni strategiche 6

5. Valutazione degli impatti 7

6. Confronto delle opzioni 9

7. Monitoraggio e valutazione 10

INTRODUZIONE

La presente valutazione d'impatto prende in considerazione gli effetti di una possibile iniziativa dell'UE che potenzierebbe l'interoperabilità della fatturazione elettronica negli appalti pubblici nell'Unione europea, al fine di porre fine alla frammentazione del mercato interno.

1. QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Un'azione intesa a promuovere l'adozione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici è considerata dalla Commissione una priorità per il prossimo futuro. Nell'Atto per il mercato unico II è stata di conseguenza prevista un'azione chiave sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

La valutazione d'impatto si basa sull'analisi di ricerche esterne, consultazioni con le parti interessate e un sondaggio condotto online che ha raccolto oltre 700 risposte.

2. CONTESTO POLITICO, DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E SUSSIDIARIETÀ

La presente iniziativa riguarda esclusivamente gli appalti pubblici coperti dalle direttive 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE.

2.1. Definizione del problema

L'esistenza nell'UE di molteplici norme di fatturazione elettronica non interoperabili è la principale causa di problemi rispetto allo scambio di fatture negli appalti pubblici. Tale causa di problemi si colloca in un contesto più ampio, dove, nonostante gli sforzi profusi al fine di stimolare l'utilizzo della fatturazione elettronica e l'ampio riconoscimento dei suoi numerosi vantaggi, il settore pubblico nell'UE è rimasto piuttosto inerte. Gli Stati membri che hanno deciso di agevolare o di rendere obbligatorio l'utilizzo della fatturazione elettronica hanno frequentemente elaborato le proprie soluzioni tecniche, basate su una norma nazionale separata; tale situazione non fa che aggravare il problema dell'interoperabilità, in quanto un numero sempre maggiore di nuove norme compare sul mercato.

2.1.1. Problema (P1) - eccessiva complessità e incertezza giuridica per le aziende

L'esistenza di numerosi differenti requisiti e norme di fatturazione elettronica nell'UE genera un livello eccessivo di complessità e di incertezza giuridica per le aziende, quando queste emettono fatture verso un altro Stato membro. La complessa situazione sul mercato dell'UE in materia di fatturazione elettronica è considerata gravosa dai fornitori e presenta un rischio di mancata accettazione di fatture elettroniche in altri Stati membri.

2.1.2. Problema (P2) – costi più elevati per le aziende

Dato che i molteplici requisiti, norme, soluzioni e reti/piattaforme di fatturazione elettronica esistenti nell'UE non sono interoperabili e poiché non è disponibile sul mercato alcuna norma comune, le aziende che intendono svolgere attività nel settore degli appalti a livello transfrontaliero sono spesso costrette a conformarsi a una nuova norma ogni volta che accedono a un nuovo mercato. Ciò aumenta i costi, indipendentemente dal fatto che le fatture

siano presentate direttamente oppure tramite prestatori di servizi. Tali costi operativi più elevati per le aziende hanno conseguenze negative anche per gli acquirenti, poiché rendono necessario l'addebito di prezzi più alti per i prodotti o servizi.

2.1.3. Conseguenze

L'eccessiva complessità/incertezza giuridica e i maggiori costi di gestione per le imprese possono costituire barriere che si frappongono all'accesso al mercato nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri. Nei casi in cui viene effettivamente usata nell'UE, la fatturazione elettronica è per lo più limitata a reti separate - spesso nazionali -, che creano "isole di fatturazione elettronica" nel mercato interno. Tali problemi potrebbero anche dissuadere le aziende dal presentare offerte in appalti pubblici in altri Stati membri, perdendo così potenziali opportunità economiche a causa di specifici requisiti di fatturazione elettronica ai quali non sono in grado di conformarsi o che giudicano troppo costosi. Infine, il dominio dei regimi nazionali di fatturazione elettronica comporta meno licitazioni transfrontaliere, un numero più limitato di imprese partecipanti e quindi una minore concorrenza, che a sua volta si traduce in un funzionamento inefficiente del mercato interno.

2.2. Scenario di riferimento

In assenza di nuove azioni a livello di Unione europea, l'adozione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici nell'UE continuerebbe a un ritmo lento e costante, con un numero sempre maggiore di norme nazionali che comparirebbero sul mercato. Non sussiste garanzia del fatto che gli Stati membri sceglieranno soluzioni interoperabili – l'esperienza recente sembra indicare il contrario. In tale contesto, la fatturazione elettronica negli appalti pubblici nell'UE rischia di diventare sempre più complessa e costosa, in quanto gli acquirenti, i fornitori e i prestatori di servizi dovrebbero occuparsi di un numero crescente di requisiti e norme nazionali. Le barriere all'accesso al mercato continuerebbero non solo a esistere, ma potrebbero addirittura aumentare.

2.3. Base giuridica e sussidiarietà

Il diritto dell'UE di intraprendere azioni per garantire il funzionamento del mercato interno è sancito dall'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'azione dell'UE in materia di fatturazione elettronica negli appalti pubblici è giustificata da ragioni di sussidiarietà. Le azioni intraprese dagli Stati membri hanno aggravato il problema dell'interoperabilità, poiché sul mercato è emerso un numero maggiore di norme relative alla fatturazione elettronica (situazione che ha generato ulteriori costi di interoperabilità e una maggiore complessità).

Considerati l'interesse transfrontaliero delle transazioni di appalti pubblici coperte dalle direttive e le iniziative nazionali in corso che introducono la fatturazione elettronica in questo settore, un'azione dell'UE sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici sarebbe il metodo più appropriato per migliorare l'interoperabilità e per prevenire un'ulteriore frammentazione del mercato interno. Tale obiettivo non può essere raggiunto dai soli Stati membri, in quanto tali azioni non garantirebbero l'interoperabilità per gli operatori economici, né eliminerebbero le barriere all'accesso al mercato.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA

3.1. Obiettivi generali

L'obiettivo principale di questa iniziativa sarebbe quello di migliorare il funzionamento del mercato interno mediante l'introduzione di meccanismi atti a ridurre le barriere che si frappongono all'accesso al mercato negli appalti pubblici transfrontalieri, generate da un'insufficiente interoperabilità delle norme di fatturazione elettronica.

3.2. Obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici, che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo generale, sarebbero i seguenti:

(1) ridurre la complessità e migliorare la chiarezza e la certezza del diritto per gli operatori economici, consentendo loro di inviare fatture secondo norme note e ampiamente accettate;

(2) abbassare i costi di gestione per gli operatori economici che partecipano ad appalti pubblici transfrontalieri, come il costo per la gestione dei molteplici sistemi e norme di fatturazione elettronica.

3.3. Obiettivi operativi

È stato individuato il seguente obiettivo operativo:

- Creare condizioni favorevoli all'emergere di una o più soluzioni tecniche per la fatturazione elettronica negli appalti pubblici, tali da garantire l'interoperabilità transfrontaliera - in altri termini, creare le condizioni in cui la comunicazione e la mappatura tra i sistemi di fatturazione elettronica utilizzeranno meno risorse, consentendo agli acquirenti e ai venditori di scambiare fatture negli appalti pubblici al costo più basso e con un livello minimo di complessità.

4. OPZIONI STRATEGICHE

	Una nuova norma europea è proposta al mercato	Gli Stati membri devono accettare le fatture conformi alla nuova norma europea	Solo la nuova norma europea è autorizzata
Opzione (1): Nessuna nuova azione dell'UE	*NO*	*NO*	*NO*
Opzione (2): Approccio della scelta libera	**SÌ**	*NO*	*NO*
Opzione (3): Conversione selettiva alla fatturazione elettronica	**SÌ**	NO/SÌ (SÌ - solo se uno Stato membro o un'amministrazione aggiudicatrice impone l'utilizzo della fatturazione elettronica)	*NO*
Opzione (4): Accettazione obbligatoria	**SÌ**	**SÌ**	*NO*
Opzione (5): Piena armonizzazione	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

La rimozione degli ostacoli all'accesso al mercato nella fatturazione elettronica genererebbe principalmente impatti economici, sia in termini di costi sia in termini di vantaggi, laddove questi ultimi assumono un'importanza maggiore. Gli impatti principali sarebbero integrati da impatti aggiuntivi "secondari", poiché il miglioramento dell'interoperabilità si tradurrebbe molto probabilmente in una maggiore diffusione della fatturazione elettronica. Detti impatti sarebbero di natura economica, sociale e ambientale.

5.1. Impatti principali

La portata di questi impatti dipenderebbe dall'opzione scelta - più utenti si conformano a un'unica soluzione, meno barriere all'accesso al mercato rimarrebbero.

L'istituzione di una norma comune risolverebbe il problema dell'interoperabilità per tutte quelle aziende che abbiano rapporti con le amministrazioni aggiudicatrici che aderiscono alle nuove regole. La disponibilità di un'unica norma europea interoperabile e accettabile in modo comune attenuerebbe la complessità delle attività economiche all'estero e fornirebbe una maggiore certezza giuridica per le imprese. Ridurrebbe inoltre i costi derivati dalla necessità di gestire molteplici norme differenti di fatturazione elettronica. Ulteriori potenziali risparmi per le aziende potrebbero essere generati da alcuni adeguamenti dei sistemi di tariffazione e delle strutture di mercato per la trasmissione della fatturazione elettronica.

Qualsiasi misura che richieda l'utilizzo di una nuova norma europea di fatturazione elettronica genererebbe alcuni costi di attuazione per le aziende, per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli Stati membri. Tuttavia, tali costi sarebbero superati in valore dai vantaggi attesi, ossia i risparmi di gestione determinati dalla fatturazione elettronica, i prezzi inferiori negli appalti pubblici dovuti a una concorrenza rafforzata.

5.2. Impatti secondari

L'adozione della nuova norma europea in materia di fatturazione elettronica può generare impatti secondari attraverso la maggiore diffusione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici. Tale maggiore utilizzo della fatturazione elettronica darebbe origine a taluni impatti economici, sociali e ambientali.

5.2.1. Impatti economici, ambientali e sociali

Gli impatti economici di una maggiore diffusione della fatturazione elettronica sarebbero legati ai risparmi per l'economia generati dai risparmi attesi nel ciclo degli appalti pubblici (ossia riduzione dei costi di gestione per acquirenti e venditori, aumento della trasparenza, tempi più rapidi in materia di gestione dei pagamenti). Si prevede che gli impatti sociali saranno neutri. Si prevede che gli impatti ambientali saranno positivi e si tradurrebbero soprattutto in un uso ridotto di carta e in una diminuzione delle emissioni di CO_2.

5.2.2. Riduzione dell'onere amministrativo

La disponibilità a livello elettronico dei dati relativi alle fatture semplificherebbe la revisione dei conti e la riscossione delle imposte da parte delle autorità fiscali degli Stati membri, nonché l'elaborazione di qualsiasi relazione che debba essere stilata dall'impresa. Ciò ridurrebbe a sua volta l'onere amministrativo gravante sulle imprese. Dato che tali requisiti amministrativi hanno un impatto maggiore sulle imprese di dimensioni più limitate, detta riduzione sarebbe particolarmente favorevole alle PMI.

5.3. Impatti delle diverse opzioni

5.3.1. Opzione (1) – Nessuna nuova azione dell'UE

La presente opzione è descritta nello scenario di riferimento.

5.3.2. Opzione (2) – Approccio della scelta libera

Una nuova norma europea in materia di fatturazione elettronica sarebbe sviluppata e raccomandata per l'uso negli appalti pubblici, ma l'accettazione delle fatture elettroniche nella norma europea rimarrebbe un elemento a discrezione di ogni Stato membro e/o dell'amministrazione aggiudicatrice. Le barriere all'accesso al mercato continuerebbero a sussistere. L'onere dei costi sulle imprese non diminuirebbe, in quanto esse sarebbero costrette a mantenere numerose norme di fatturazione elettronica allo stesso tempo. Qualora decidessero di non agire nel modo descritto, potrebbero andare perse potenziali opportunità economiche.

L'obiettivo di questa iniziativa non verrebbe raggiunto, in quanto l'interoperabilità rimarrebbe problematica. Gli impatti secondari verrebbero osservati solo nei limiti in cui abbia luogo un passaggio alla fatturazione elettronica, ma, data la natura volontaria di questa opzione, è difficile prevedere la portata di questo processo.

5.3.3. Opzione (3) - Conversione selettiva alla fatturazione elettronica

Gli Stati membri che di propria iniziativa impongono la fatturazione elettronica negli appalti pubblici sarebbero tenuti ad accettare le fatture elettroniche nella nuova norma europea. Detta situazione porterebbe a una diminuzione dei costi e della complessità della fatturazione elettronica per le imprese, che sarebbero quindi in grado di inviare fatture elettroniche nel rispetto di una norma unica a qualsiasi amministrazione aggiudicatrice che imponga la fatturazione elettronica. L'interoperabilità sarebbe agevolata, tuttavia potrebbe non essere garantita negli Stati membri dove l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria sia richiesta *de facto*, ma non sia imposta giuridicamente (*de iure*). L'incertezza giuridica per le aziende potrebbe continuare.

Gli Stati membri sarebbero oggetto di una disparità di trattamento: quelli che già utilizzano la fatturazione elettronica negli appalti pubblici dovrebbero adattarsi alla nuova norma, mentre quelli che non la utilizzano non sarebbero obbligati a passare al nuovo sistema e potrebbero persino essere scoraggiati dal farlo in maniera celere.

Gli impatti secondari sono di difficile previsione. Potrebbe essere necessario un tempo molto lungo affinché tutti gli Stati membri passino alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. I potenziali vantaggi di una maggiore efficienza a livello di costi e di risparmi derivanti da una concorrenza più ampia negli appalti pubblici non si concretizzerebbero o lo farebbero solo molto lentamente.

5.3.4. Opzione (4) – Accettazione obbligatoria

Una nuova norma comune europea sarebbe sviluppata e messa a disposizione di tutti gli operatori del mercato. L'accettazione da parte di tutte le amministrazioni aggiudicatrici delle fatture elettroniche conformi a tale norma sarebbe richiesta negli appalti pubblici, senza la sostituzione delle soluzioni tecniche esistenti.

L'obiettivo operativo verrebbe raggiunto rapidamente: il requisito di accettazione delle fatture elettroniche conformi alla norma europea garantirebbe in modo efficace l'interoperabilità e quindi rimuoverebbe le barriere all'accesso al mercato a partire dal giorno dell'entrata in vigore delle disposizioni. Potrebbe inoltre fornire una soluzione pronta all'uso e orientamenti per quegli Stati membri che non abbiano ancora attuato la fatturazione elettronica.

Per le imprese, tale opzione creerebbe la certezza che qualsiasi sforzo e qualsiasi spesa verrebbero ammortizzati entro un periodo di tempo abbastanza breve. Il fatto di sapere che un investimento in una soluzione unica consentirà l'invio di fatture elettroniche a qualsiasi amministrazione aggiudicatrice in qualsiasi Stato membro dovrebbe dimostrarsi un fattore convincente per il passaggio alla fatturazione elettronica.

Gli impatti secondari verrebbero osservati solo nei limiti in cui abbia luogo un passaggio alla fatturazione elettronica. Dato che la disponibilità di una norma comune dovrebbe incoraggiare un numero maggiore di attori del mercato a prendere questa decisione, la portata di questo processo dovrebbe essere più significativa rispetto alle opzioni precedenti.

5.3.5. Opzione (5) – Piena armonizzazione

Le fatture conformi alle norme attualmente esistenti non sarebbero più autorizzate. Sebbene tale approccio armonizzerebbe completamente la fatturazione elettronica nell'UE, gli eventuali investimenti effettuati negli Stati membri che abbiano già sviluppato sistemi

nazionali di fatturazione elettronica sarebbero stati sprecati. Tale approccio implicherebbe anche conseguenze molto negative e costi elevati per i prestatori di servizi, in quanto dovrebbero riprogettare completamente i loro sistemi. Infine, incontrerebbe una forte opposizione politica da parte degli Stati membri che dispongono già di sistemi di fatturazione elettronica.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Un'analisi delle diverse opzioni ha fornito i seguenti risultati:

	Obiettivo -- migliorare/agevolare l'interoperabilità della fatturazione elettronica negli appalti pubblici		
Opzioni strategiche	**EFFICACIA**	**EFFICIENZA**	**COERENZA[1]**
Opzione (1): Nessuna nuova azione dell'UE	0	0	0
Opzione (2): Approccio della scelta libera	(+ / ?)	(≈)	(?)
Opzione (3): Conversione selettiva alla fatturazione elettronica	(+)	(+)	(- / ?)
Opzione (4): Accettazione obbligatoria	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Opzione (5): Piena armonizzazione	(+ +)	(- -)	(≈)

Portata dell'impatto rispetto allo scenario di riferimento (il riferimento viene indicato con 0): ++ molto positivo; + positivo; – – molto negativo; – negativo; ≈ marginale/neutro; ? incerto; n.a. non applicabile

L'opzione (4) sembra essere la scelta più appropriata:

- supererebbe l'attuale frammentazione e garantirebbe il corretto funzionamento del mercato interno;
- dato che il passaggio alla fatturazione elettronica avverrebbe su iniziativa di un'azienda, non porterebbe alla generazione di costi non necessari. Ciò rispetterebbe altresì i principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- inducendo una transizione più ampia verso la fatturazione elettronica, si sfrutterebbero al massimo i miglioramenti in termini di efficienza e i risparmi economici offerti dalla fatturazione elettronica;

[1] La coerenza viene valutata prendendo in considerazione anche gli impatti secondari (ossia gli impatti generati dalla maggiore diffusione della fatturazione elettronica) e il livello di coerenza delle opzioni rispetto ad altre politiche dell'UE (soprattutto l'iniziativa per gli appalti elettronici e gli obiettivi della direttiva sui ritardi di pagamento).

- consentendo alle aziende e alle amministrazioni aggiudicatrici di continuare a utilizzare i sistemi esistenti a livello nazionale in materia di fatturazione, si ridurrebbero i costi e le conseguenze negative della transizione per entrambi i gruppi.

Si propone la scadenza del 2017 o del 2018 per il passaggio all'accettazione obbligatoria di fatture elettroniche conformi alla nuova norma europea. Tale quadro temporale rispecchia l'auspicio delle parti interessate di un passaggio celere ed è coerente con la data prevista di avvio degli appalti elettronici obbligatori contenuta nella proposta di revisione delle direttive in materia di appalti pubblici.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Per evitare qualsiasi onere aggiuntivo (a livello amministrativo) alle amministrazioni aggiudicatrici, alle aziende o agli Stati membri a causa della raccolta di informazioni utilizzate per il monitoraggio, gli indicatori proposti fanno principalmente riferimento a fonti di dati esistenti (per esempio GU/TED, Eurostat) oppure a dati già raccolti dalle parti interessate (per esempio i fornitori di servizi di fatturazione elettronica) nelle loro attività economiche. Tuttavia, esistono alcune lacune in termini di dati che richiederanno ulteriori ricerche (studi mirati e sondaggi), che verranno svolte dalla DG MARKT.