
Obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della Pubblica Amministrazione

di [Federico Gavioli](#)

Publicato il 6 Luglio 2013

per snellire e rendere trasparenti i processi burocratici di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni si utilizzerà sempre di più lo strumento della fattura elettronica: le prospettive per imprese e professionisti che collaborano con le amministrazioni pubbliche

Il 22 maggio 2013, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 118 il decreto ministeriale n. 55 del 3 aprile 2013 concernente il Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 214, della L. 24 dicembre 2007, n. 244.

Con il D.M. n. 55 del 3 aprile 2013 si realizza uno dei "fattori abilitanti" individuati con il Manifesto per l'Italia Digitale, presentato in occasione dell'edizione 2013 di OMAT, la mostra convegno italiana dedicata alla gestione delle informazioni digitali e dei processi aziendali. Si legge nel citato documento come la "fattura elettronica verso la PA contribuirebbe a rendere più trasparenti alcuni processi che sono fonti di pericolosi fenomeni di frode e di evasione fiscale; contribuirebbe a favore delle imprese a ridurre tempi e costi di attestazione dei crediti risolvendo così problemi di regolamento delle singole transazioni; contribuirebbe a fornire modelli condivisi che faciliterebbero la progettazione e la realizzazione di sistemi di gestione dello specifico documento; contribuirebbe a semplificare significativamente il rapporto tra imprese e amministrazione finanziaria, riducendo un importante numero di adempimenti che attualmente rappresentano un costo e anche un freno alla produttività soprattutto delle PMI".

La norma di riferimento

La normativa di riferimento è contenuta al comma 209, dell'art. 1 della Finanziaria 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244), dispone che "Al fine di semplificare il procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 213, l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili, deve essere effettuata esclusivamente in forma elettronica, con l'osservanza del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52, e del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".

Imprese e professionisti si dovranno adeguare nei rapporti con la P.A.

La legge Finanziaria 2008, ha previsto un obbligo di fatturazione elettronica per coloro che hanno rapporti con la pubblica amministrazione italiana. La regola vale, non solo per le imprese, ma anche per i professionisti e si riferisce, oltre che alla “fattura” in senso stretto, anche a documenti ad essa equipollenti ai sensi dell’art. 21, comma 1, del DPR n. 633/1972 (nota, conto, parcella e simili). Uno stretto collegamento normativo lo possiamo individuare nella previsione generale di “fatturazione elettronica”, introdotta nel nostro ordinamento dal D.Lgs. n. 52/2004, modificativo dell’art. 21 del D.P.R. n. 633/1972. Le disposizioni contenute nella L. n. 244/2007 sono finalizzate alla semplificazione del procedimento di fatturazione e di registrazione delle operazioni imponibili che interessano la pubblica amministrazione.

La data di entrata in vigore dell’obbligo introdotto nel nostro ordinamento non è stata individuata con precisione dalla Finanziaria 2008, ma è stata rimessa all’emanazione di un regolamento, da approvare con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione. La Finanziaria 2008, inoltre, ha previsto, al comma 210, che tre mesi dopo l’entrata in vigore di tale regolamento, le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo) e gli enti pubblici nazionali (genericamente, la Pubblica Amministrazione) non potranno più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea da parte delle imprese e professionisti e non potranno procedere a pagamenti, nemmeno parziali, fino all’invio in forma elettronica. Va evidenziato che stata introdotta una sorta di “deroga” per le amministrazioni locali (i.e. Comuni e Province) per le quali la normativa prevede che, con un decreto del MEF di concerto con il Ministro della Pubblica Amministrazione e la semplificazione di intesa con la Conferenza Unificata da emanare entro sei mesi dall’entrata in vigore del regolamento in commento, è stabilita la data dalla quale decorrono gli obblighi per tali amministrazioni.

I vantaggi della fatturazione elettronica

A differenza delle fatture su carta, su quelle elettroniche i dati sono forniti in formato digitale. Ciò presenta notevoli vantaggi rispetto alla fatturazione cartacea: termini di pagamento ridotti, meno errori, minori costi di stampa e di spedizione e, soprattutto, un processo di elaborazione completamente integrato. Una delle particolari caratteristiche della fattura elettronica è pertanto il suo potenziale di automazione, specialmente se spedita in un formato strutturato: le fatture elettroniche possono essere emesse e trasferite automaticamente e direttamente dai sistemi finanziari della catena di approvvigionamento dell’emittente o fornitore di servizi a quelli del destinatario. La maggior parte dei vantaggi economici non deriva quindi da risparmi nei costi di stampa e di spedizione, ma piuttosto dalla completa automazione ed integrazione del processo tra le parti commerciali, dall’emissione al pagamento. Inoltre, come indicato dal gruppo ad alto livello sugli oneri amministrativi, nel breve termine l’applicazione delle stesse norme IVA alle

fatture elettroniche e a quelle su carta dovrebbe ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese fino a un massimo di 18 milioni di euro. I vantaggi derivanti dalla fatturazione elettronica dovrebbero interessare anche i consumatori, specie per la comodità che rappresenta rispetto a quella su carta. È opportuno tuttavia garantire che i consumatori con accesso limitato o nullo a internet non siano svantaggiati e che i clienti possano sempre richiedere una fattura su carta. Inoltre, e in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, occorre che la fatturazione elettronica rispetti la protezione dei dati personali e il diritto alla vita privata .

Fatture nei confronti della P.A.: approvato il regolamento

Come anticipato nel paragrafo iniziale è stato approvato il regolamento suindicato, veicolato nel D.M. 55 del 5 aprile 2013 e pubblicato sulla G.U. del 22 maggio 2013; sono operativi gli obblighi da parte dei fornitori (imprese e professionisti) di emettere fatture elettroniche nei confronti della pubblica amministrazione "*cliente*"; la decorrenza dell'obbligo è fissata:

- in dodici mesi dall'entrata in vigore del regolamento per ministeri, agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza e assistenza sociale;
- in ventiquattro i mesi per le altre amministrazioni incluse nell'elenco ISTAT, con eccezione delle amministrazioni locali.

Va evidenziato, tuttavia, che il termine di adeguamento potrebbe essere ridotto a sei mesi in presenza di amministrazioni che, volontariamente su base di accordi con tutti i propri fornitori , potrebbero avere già deciso di attivare il Sistema di Interscambio per la ricezione delle fatture elettroniche passive.

Il sistema di interscambio

Va, infatti, ricordato che nella fatturazione elettronica riveste un ruolo determinante il Sistema di Interscambio perché rappresenta lo snodo tra gli attori interessati dal processo di fatturazione elettronica. Poiché il contesto in cui si inserisce il sistema è costituito da più fornitori che si interfacciano con più pubbliche amministrazioni, il Sistema di Interscambio è uno strumento che consente la riduzione delle complessità. Nel contesto di riferimento del Sistema di Interscambio e nell'ambito del processo di fatturazione elettronica, si possono individuare quattro attori che interagiscono tra loro, con caratteristiche differenti in funzione del ruolo svolto nel processo:

1. gli operatori economici;
2. gli intermediari;
3. il Sistema di Interscambio;
4. la pubblica amministrazione.

Gli operatori economici (i.e. imprese e professionisti) in qualità di fornitori di beni e servizi emettono le fatture o documenti passivi rivolte alla pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione stessa può essere fornitrice di beni e servizi.

Gli operatori economici possono avvalersi di intermediari per la gestione della fatturazione elettronica e possono essere loro stessi degli intermediari ed offrire i propri servizi sia agli altri operatori economici, sia alla pubblica amministrazione. La Pubblica Amministrazione è il destinatario delle fatture che transitano dal Sistema di Interscambio. Tale Sistema presidia il processo di ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle amministrazioni pubbliche destinatarie.

Il decreto in commento prevede che la fattura elettronica si considera trasmessa per via elettronica, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del DPR 633/1972, e ricevuta dalle amministrazioni pubbliche, solo a fronte del rilascio della ricevuta di consegna, da parte del Sistema di Interscambio. Le amministrazioni identificano i propri uffici deputati in via esclusiva alla ricezione delle fatture elettroniche da parte del Sistema di Interscambio e ne curano l'inserimento nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA), in tempo utile per garantirne l'utilizzo in sede di trasmissione delle fatture elettroniche; le stesse amministrazioni curano altresì, agli stessi fini, l'aggiornamento periodico dei propri uffici nel predetto Indice, che provvede ad assegnare il codice in modo univoco.

L'autonomia dispositiva delle Regioni

Per quanto attiene, infine, all'applicabilità alle Regioni di quanto disposto dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244 articolo 1, commi 209-214, l'analisi normativa svolta è stata orientata all'individuazione dei principi fondamentali all'interno delle disposizioni dei commi da 209-213 riservati allo Stato dal comma 214. Da una lettura dei contenuti dei commi 209-213 si è ritenuto potessero essere assunti come *“principi fondamentali”*:

1. l'adozione della fatturazione elettronica per tutti i pagamenti della Pubblica Amministrazione al fine di garantire l'armonizzazione dei criteri di formazione dei bilanci pubblici;
2. la definizione di un tempo di adeguamento entro il quale la Pubblica Amministrazione dovrà adeguarsi all'obbligo di adozione della fatturazione elettronica;
3. la semplificazione dei rapporti tra fornitori e pubblica amministrazione, garantiti dall'istituzione di un unico Sistema di Interscambio quale elemento infrastrutturale di snodo per l'acquisizione e lo smistamento delle fatture elettroniche. Tale principio è comprensivo delle ulteriori disposizioni operative che ad esso attengono (attribuzione, responsabilità, regole tecniche, indirizzario di destinazione, eccetera);
4. l'integrazione dei dati di fatturazione elettronica nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica da realizzarsi ponendo a disposizione della Ragioneria Generale dello Stato le informazioni che transitano attraverso il Sistema di Interscambio in forma aggregata e di flussi informativi;
5. una strategia centralmente orchestrata per il supporto alle imprese onde evitare duplicazioni di erogazione di tali supporti tra Stato e Regioni essendo possibile che uno stesso soggetto sia fornitore di più amministrazioni centrali e/o di più Regioni. Su richiesta delle Regioni nell'ambito del tavolo tecnico preparatorio della Conferenza Unificata Stato-Regioni sono state accolte le seguenti richieste delle Regioni stesse: tener conto della fatturazione elettronica PA nell'ambito dei decreti attuativi della legge 42/2009, purché tale ipotesi non ritardi ulteriormente l'emanazione di un decreto molto atteso da tutto il mondo imprenditoriale come elemento di semplificazione in merito alle modalità di fatturazione elettronica;
6. l'opportunità di valutare, in quanto il decreto stesso non lo impedisce, se la presenza di hub regionali di raccolta delle fatture elettroniche, coordinati al Sistema di Interscambio centralizzato, possa costituire un elemento di semplificazione per cittadini ed imprese e di razionalizzazione dei costi complessivi dello Stato.

I dati obbligatori nella fatture elettronica

La fattura elettronica, fra i dati obbligatori riporta esclusivamente i codici IPA degli uffici destinatari di fatture elettroniche, consultabili sul sito www.indicepa.gov.it.

Le regole di identificazione e gestione degli uffici destinatari di fatture elettroniche in ambito IPA sono riportate nell'allegato D, del decreto in commento.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti, rende disponibile in via non onerosa sul proprio portale elettronico, accessibile all'indirizzo www.acquistinretepa.it, alle piccole e medie imprese abilitate al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) e che forniscono beni e servizi alle amministrazioni, i servizi e gli strumenti di supporto di natura informatica in tema di generazione delle fatture nel formato previsto dal Sistema di Interscambio e di conservazione, nonché i servizi di comunicazione con il detto sistema, secondo quanto previsto nel documento che costituisce l'allegato E, del regolamento in commento.

L'Agenzia per l'Italia digitale, in collaborazione con Unioncamere e sentite le associazioni di categoria delle imprese e dei professionisti, mette a disposizione delle piccole e medie imprese, in via non onerosa, il supporto per lo sviluppo di strumenti informatici *open source* per la fatturazione elettronica.

Le imprese e i professionisti possono avvalersi, attraverso accordi tra le parti, di intermediari per la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione della fattura elettronica mantenendo inalterate le responsabilità fiscali dell'ente emittente la fattura nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Va evidenziato, inoltre, che le pubbliche amministrazioni possono costituirsi quali intermediari nei confronti di altre pubbliche amministrazioni previo accordo tra le parti.

Ultimo aspetto da considerare per fornitori e le imprese è che per fattura elettronica si intende un documento in formato Xml, sottoscritto con firma elettronica qualificata e digitale; questo significa, in sostanza, che la fattura elettronica deve avere un formato strutturale in Xml con sintassi e caratteristiche informatiche che saranno rese disponibili entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto sul sito www.fatturapa.gov.it.

Momento di emissione della fattura elettronica

La fattura elettronica si ha per emessa al momento della sua “*trasmissione*” o della sua *messa a disposizione* del cessionario o committente. Se il primo termine è sufficientemente intuitivo, merita maggiore attenzione il secondo: per entrambi si ritiene tuttora valida la definizione data a suo tempo dall'Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 45/E del 2005, par. 2.4.3: “*la fattura elettronica inoltrata per via telematica si ha per emessa nel momento della sua trasmissione, ossia nel momento in cui il documento informatico è trasmesso per via elettronica al destinatario (vedi successivo par. 2.6.1). Peraltro, l'emissione della fattura può coincidere con il momento in cui la fattura elettronica è messa a disposizione del destinatario al quale venga inviato un semplice messaggio (e-mail) contenente un protocollo di comunicazione ed un link di collegamento al server ove la fattura è reperibile. In tal modo il destinatario, collegandosi al sito, può effettuare in qualsiasi momento il download della fattura, ossia scaricare il documento elettronico. In ogni caso, occorre che il ricevente sia nelle condizioni di leggere il documento così come messo a disposizione nel server e, pertanto, è assolutamente indispensabile il preventivo accordo tra le parti*”.

In tal senso si ritiene debba essere letto il nuovo art. 21, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972, il quale tuttavia sembra determinare unitariamente il momento di emissione della fattura senza distinguere se questa sia cartacea o elettronica. Pare evidente tuttavia che i termini “consegna” o “spedizione” ivi contenuti debbano essere chiaramente riservati alla fattura cartacea, restando escluso che quest’ultima possa essere “trasmessa” o comunque in qualsiasi modo “messa a disposizione” del destinatario ma ad esso debba essere piuttosto “consegnata” o “spedita”.

La garanzia della fattura elettronica e l’autenticazione

Le fatture elettroniche devono corrispondere a cessioni o prestazioni realmente effettuate e occorre assicurarne l’autenticità, l’integrità e la leggibilità. Quindi, secondo le disposizioni contenute nella direttiva 2010/45/UE, come illustrato anche dalla Commissione europea con le sue note esplicative, quando il soggetto sceglie di emettere una fattura in formato elettronico deve assicurarne tre condizioni specifiche concernenti:

- l’autenticità dell’origine;
- l’integrità del contenuto;
- la leggibilità.

L’art. 1, al punto 22 della direttiva 2010/45/UE che modifica la precedente direttiva 2006/112/CE, all’art. 233, stabilisce che l’autenticità dell’origine, l’integrità del contenuto e la leggibilità di una fattura, sia essa cartacea o elettronica, devono essere assicurate dal momento dell’emissione fino al termine del periodo di archiviazione della fattura.

L’autenticità dell’origine della fattura comporta una doppia obbligazione in capo alla persona che riceve il bene o il servizio, e al soggetto che effettua la cessione o la fornitura. Entrambi sono tenuti ad assicurare l’autenticità dell’origine.

Come viene specificato nella stessa direttiva, infatti, l’autenticità dell’origine della fattura implica la comprovazione dell’identità del fornitore o del prestatore o dell’emittente della fattura stessa.

Gli elementi che rilevano in proposito sono:

- autenticazione da parte del fornitore (il fornitore deve cioè assicurare che la fattura è stata rilasciata da lui o da un terzo in suo nome e per suo conto);

- autenticazione da parte del cliente (il soggetto passivo deve assicurare di aver ricevuto la fattura dal fornitore);
- autenticazione dell'identità del fornitore (non basta l'indicazione nella fattura, ma occorre che lo stesso cliente assicura che la fornitura di beni o servizi sia stata effettuata da quello specifico soggetto).

6 luglio 2013

Federico Gavioli

1 Federico Stella e Fabrizio Stella “*D.M. n. 55 del 3 aprile 2013 - Fatturazione elettronica: in Gazzetta Ufficiale il Regolamento di attuazione per le Pubbliche Amministrazioni*“ dal Il Fisco n.24 del 17 giugno 2013.

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale e al comitato delle regioni del 2 dicembre 2010.