

Contratti pubblici - Fatturazione elettronica

Decreto legislativo 27 dicembre 2018, n. 148

Attuazione della direttiva (UE) 2014/55 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici - *G.U. 17 gennaio 2019, n. 14*

(Omissis)

Amministrazioni più trasparenti ed efficienti con la fatturazione elettronica obbligatoria

di Gianluca Sgueo

Con il D.Lgs. 27 dicembre 2018, n. 148, il Governo italiano dà attuazione alla normativa europea in tema di obbligo di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione. Le nuove regole mirano a velocizzare le procedure amministrative, a incoraggiare la trasparenza e qualità dei dati e contrastare la diffusione di fenomeni corruttivi negli appalti pubblici. Il decreto legislativo disciplina le modalità di emissione delle fatture in formato elettronico, detta i tempi di entrata in vigore del nuovo regime - differenziandoli in funzione della natura dell'ente amministrativo coinvolto - e ne affida la governance al Tavolo permanente per la fatturazione pubblica. Al netto dei benefici attesi dall'entrata in vigore del nuovo regime normativo, permangono alcuni dubbi circa la partecipazione ai lavori del Tavolo, sui tempi e sulle modalità di entrata in vigore delle norme.

Gli appalti pubblici. Volume finanziario e importanza strategica

Le oltre trecentocinquantamila stazioni appaltanti dei ventotto Paesi membri dell'Unione europea (UE) investono circa il quattordicesimo per cento del prodotto interno lordo nell'acquisto di beni e servizi. Si tratta di 1,900 miliardi di euro, al netto delle spese delle aziende di fornitura dei servizi (1). Il valore complessivo degli appalti pubblici è quantificato dalla Commissione europea in quattordici punti percentuali del prodotto interno lordo globale (2). L'Organizzazione Mondiale del Commercio, invece, quantifica in oltre 1,300 miliardi di Euro il valore degli appalti pubblici disciplinati dal proprio *Agreement on Public Procurement* (3).

Altrettanto consistente è il volume finanziario espresso dagli appalti pubblici a livello nazionale. Nei primi quattro mesi del 2018, il valore degli appalti pubblici superiori a quarantamila Euro in Italia è stato di poco inferiore a centoquaranta miliardi di Euro. Il valore, peraltro, è in crescita del 41,7%. Gli aumenti più consistenti riguardano il settore ordinario (+36,9%, con un passaggio da 10,3 a 15,4 miliardi) e quello speciale (+54,1%) (4). Gli acquisti di beni e servizi nei settori che registrano la domanda più elevata da parte delle pubbliche amministrazioni - l'energia, ad esempio, ma anche la sanità, la difesa e i trasporti - hanno un ruolo strategico fondamentale per garantire l'equilibrio tra gli operatori di mercato e per la sostenibilità

(1) Le stime della Commissione europea che includono anche gli appalti pubblici per fornitura di servizi quantificano al 19% del PIL dell'UE, ossia circa 2,300 miliardi di euro. Sul punto, Commissione europea, Scheda tematica per il semestre europeo. Appalti pubblici, Bruxelles, 2018.

(2) Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572 final, 2017.

(3) Sul punto P. Pelletier, *2012 Revision of the WTO Agreement on Government Procurement: Coverage Dimensions and*

Context, in H.J. Currie, R. Provost (eds), *The Canadian Yearbook of International Law*, 51, Toronto, 2013; R.D. Anderson, S.L. Schooner, C.D. Swan, *The WTO's Revised Government Procurement Agreement - An Important Milestone Toward Greater Market Access and Transparency in Global Public Procurement Markets*, GWU Legal Studies Research Paper No. 2012-7, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2012-7.

(4) Autorità nazionale anti-corruzione, *Rapporto Quadrimestrale*, Roma, 2018.

economica del sistema (5). Assicurare il buon funzionamento del mercato degli appalti pubblici è funzionale al sostegno della competitività e delle finanze pubbliche, allo sviluppo di servizi pubblici di qualità, oltre che ad alimentare la fiducia di cittadini e investitori nelle istituzioni (6).

Per garantire il buon andamento del settore appalti, i regolatori pubblici sono chiamati a disegnare soluzioni normative capaci di assecondare finalità differenti - tra queste, ad esempio, la crescita sostenibile, il sostegno all'occupazione e l'accesso al mercato, a parità di condizioni, di una vasta platea di operatori economici.

Il contrasto ai fenomeni corruttivi

Tra le finalità perseguite dalla regolazione degli appalti pubblici ce ne sono due che, negli ultimi anni, hanno acquisito un ruolo primario: il contrasto ai fenomeni corruttivi e la modernizzazione delle amministrazioni.

Iniziamo dal contrasto alla corruzione. I dati sulla diffusione dei fenomeni corruttivi non sono incoraggianti (7). Complessivamente i costi diretti della corruzione negli appalti pubblici, in cinque settori (strade e ferrovie, acqua e rifiuti, edilizia urbana e lavori pubblici, formazione, ricerca e sviluppo) di otto Stati membri dell'UE oscillano tra 1,4 e 2,2 miliardi di Euro (8). Una stima effettuata dalla Commissione europea nel 2014, invece, ha quantificato in oltre centoventi miliardi di Euro annui l'impatto dei fenomeni corruttivi sull'economia dell'Unione. Di questi, spiega la Commissione europea, circa sessanta miliardi di Euro (il quattro per cento del PIL dell'Unione) riguarda l'Italia (9).

È importante, sul punto, avere a mente la distinzione tra corruzione c.d. "reale" e quella "percepita". La percezione diffusa nell'opinione pubblica di fenomeni corruttivi nel settore degli appalti pubblici,

infatti, genera conseguenze altrettanto (se non addirittura più) gravi rispetto a quelle che conseguono alla reale dimensione dei fenomeni corruttivi. Al riguardo, il caso italiano è emblematico. Uno studio del 2017 dell'organizzazione non governativa Transparency International Italia censiva cinquecento sessanta articoli sulla corruzione negli appalti pubblicati sui quotidiani nazionali, pubblicati nel periodo compreso tra Gennaio e Ottobre di quell'anno. Un numero importante, per una media di oltre due articoli al giorno, in grado di incidere sulla percezione collettiva del fenomeno (10). Con il 97% degli italiani convinto del fatto che corruzione e favoritismi siano fenomeni diffusi nel Paese (è la seconda percentuale dell'UE, il cui valore medio è pari al 76%) e il 42% persuaso del fatto di subire le conseguenze della corruzione nella vita quotidiana (media UE del 26%) (11) ne risentono soprattutto il clima di fiducia nelle istituzioni, la libera partecipazione alle gare pubbliche, la qualità di prodotti e servizi e la sostenibilità della spesa pubblica (12).

Negli ultimi anni, tuttavia, la situazione è parzialmente migliorata, grazie a due condizioni favorevoli. Anzitutto, per merito dell'attività di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza degli apparati pubblici svolta dall'Autorità Nazionale anti-Corruzione (ANAC). Nel documento che racchiude gli esiti del *Fourth Evaluation Round* elaborato dal *Groupe d'Etats contre la corruption* (GRECO) si riconoscono gli avanzamenti compiuti dall'Italia, grazie appunto al ruolo svolto dall'ANAC attraverso i piani di prevenzione (13). Il Piano Nazionale Anticorruzione, di competenza dell'ANAC, definisce le linee e gli obiettivi generali; i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione sono redatti dalle singole amministrazioni in coerenza con il piano centrale. Entrambi hanno favorito progressi importanti nel contrasto alla corruzione (14).

(5) M. Brusoni - N. Cusumano - V. Vecchi, *Gli acquisti pubblici. Un approccio manageriale per la gestione del cambiamento*, Milano, 2016.

(6) Sul tema della legittimità e fiducia negli appalti pubblici si veda N. Doni, *L'affidamento mediante gara di contratti pubblici: l'importanza della reputazione*, in *Politica economica. Journal of Economic Policy*, 2/2005, 307-335.

(7) Per un'analisi generale sul tema, si vedano R. Milani - F. Calderoni - C. Carbone - M. Rotondi, *L'impatto di corruzione e mafia sugli appalti pubblici: un'esplorazione empirica*, in M.G. Gnaid - B.P. Pont (ed.), *Misurare la corruzione oggi: Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, 2018, 137-153.

(8) PWC, *Ecorys, Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*, 2013.

(9) Commissione europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione*, COM/2014/038 final, Bruxelles, 2014.

(10) Transparency International Italia, *Agenda anticorruzione 2017 - L'impegno dell'Italia nella lotta alla corruzione*, 2017.

(11) I dati sono tratti dal *Corruption Perception Index* pubblicato annualmente da Transparency International.

(12) Sul punto R. Milani - F. Calderoni - C. Carbone - M. Rotondi, *L'impatto di corruzione e mafia sugli appalti pubblici: un'esplorazione empirica*, in M. Gnaid - B. Pont, (ed.), *Misurare la corruzione oggi: Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, 2018, 137-153.

(13) Il GRECO è un organo, che risiede in seno al Consiglio d'Europa e ha l'obiettivo di formulare raccomandazioni sul contrasto alla corruzione per gli Stati aderenti e monitorarne l'applicazione e lo stato di avanzamento. L'Italia vi aderisce dal 2007.

(14) Vedi A. Cantone - E. Carloni, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, Milano, 2018; S. Torricelli, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, in *Diritto pubblico*, 3/2018, 953-978.

Altri miglioramenti dal punto di vista della promozione della cultura della legalità negli appalti li ha favoriti l'avanzamento nel processo di digitalizzazione delle procedure amministrative, nel cui solco si iscrivono tanto la direttiva europea quanto il D.Lgs. n. 148/2018. È un tema, quello della digitalizzazione della pubblica amministrazione, molto affascinante, ma anche complesso - motivo per cui è qui oggetto di rapida analisi, limitatamente ai punti principali.

Il primo piano d'azione per l'*e-government* viene lanciato nel giugno 2000, sotto la guida dell'allora Ministro della Funzione pubblica, Franco Bassanini. Il piano, articolato in un elenco di azioni da portare a compimento secondo i tempi dettati da un cronoprogramma diviso in tre fasi, aveva un obiettivo preciso: il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni. Dunque, sin da subito, il tema della digitalizzazione viene declinato dal Legislatore in funzione del migliore andamento dei processi decisionali, a giovamento di trasparenza e legittimità e quindi, implicitamente, della legalità.

Nel corso degli anni il legame tra legalità e trasformazione digitale di strutture e procedure amministrative si è rafforzato, soprattutto nel settore degli appalti. Diversi studi hanno evidenziato la correlazione tra livello di digitalizzazione di un Paese e corruzione (reale o percepita). Secondo le stime dell'Istituto per la Competitività, ad esempio, a un incremento del dieci per cento nello sviluppo digitale è associato a un miglioramento sostanzialmente proporzionale nel livello di corruzione, pari al 9,8% (15). Anche la dottrina amministrativa è tendenzialmente concorde nel riconoscere l'opportunità di interventi di contenimento dei fenomeni corruttivi che includano azioni ad ampio respiro, tra cui lo snellimento delle procedure amministrative, i contrasti alla disfunzione e gli incentivi alla trasparenza. Gli autori concordano nel ritenere questi obiettivi più facilmente raggiungibili attraverso la transizione digitale dei processi amministrativi (16).

Il processo di digitalizzazione delle strutture pubbliche è, tuttavia, lontano dalla piena realizzazione. Il *Digital Economy and Society Index* (Indice DESI) elaborato dalla Commissione Europea per valutare lo stato di avanzamento degli Stati membri verso un'economia e società digitali colloca il nostro Paese poco al di sotto della media UE riguardo i servizi pubblici digitali. L'Italia registra un punteggio del 7,88% rispetto a 8,62% (17). Nel 2018, il punteggio attribuito dall'Indice DESI alla digitalizzazione dei servizi pubblici italiani è di 47,7 punti percentuali, sei in meno della media UE. Il D.Lgs. n. 148 si iscrive quindi in un quadro di interventi più ampio, attraverso cui lo Stato italiano cerca di ridurre il divario rispetto agli altri governi occidentali, europei e non (18).

La modernizzazione degli apparati amministrativi. Il ritardo dei pagamenti

Veniamo al tema della modernizzazione degli apparati amministrativi. È un tema ricorrente nel dibattito degli ultimi anni. Con particolare riferimento al tema degli appalti, la modernizzazione include profili diversi. Il primo, meno rilevante per il tema della fatturazione elettronica, riguarda i c.d. "appalti innovativi". Introdotti dall'Agenda Digitale Italiana, unitamente alla Strategia per la crescita digitale 2014-20 e il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021, gli "appalti innovativi" consistono in procedure attraverso cui le amministrazioni esprimono il proprio fabbisogno in termini funzionali, per consentire agli operatori interessati di proporre soluzioni su misura sui bisogni degli enti pubblici.

Il secondo profilo della modernizzazione coincide con il tema della *speditezza dei procedimenti amministrativi, che si concretizza soprattutto attraverso la riduzione dei ritardi di pagamento delle amministrazioni*. Per anni l'Italia ha avuto il non invidiabile primato nella media dei ritardi di pagamento (novanta giorni, contro i ventuno della Francia, i diciotto del Regno

(15) Istituto per la Competitività, *Riparte il futuro, Le relazioni pericolose tra corruzione e competitività dell'Italia*, Roma, 2018.

(16) Si vedano, a titolo di esempio, G.M. Racca, *La prevenzione e il contrasto alla corruzione nei contratti pubblici*, in B.G. Mattarella - M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013; C. Sartoretti, *Il contrasto alla corruzione "amministrativa": riflessioni sul modello francese*, DPCE online, 2019/1, 561-592. Alcune voci critiche evidenziano il mancato coordinamento tra le norme esistenti, da cui nascono difficoltà interpretative, e dunque applicazioni difformi da parte delle amministrazioni adempienti agli obblighi di pubblicazione online. Si veda S. Ungaro, *Digitalizzazione e*

trasparenza: il difficile cammino verso un'amministrazione aperta, in *Guida al pubblico impiego*, 2013, IV, 57-59.

(17) L'indice prende in considerazione cinque indicatori: connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali. Per approfondimenti: [https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite#chart={\"indicator\":\"DESI_SLIDERS\", \"breakdown\":{\"DESI_1_CONN\":5, \"DESI_2_HC\":5, \"DESI_3_UI\":3, \"DESI_4_IDT\":4, \"DESI_5_DPS\":3}, \"unit-measure\":\"pc_DESI_SLIDERS\", \"time-period\":\"2018\"}](https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite#chart={\).

(18) Ne parla A. Masucci, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Diritto pubblico*, 1/2019, 117-152.

Unito e gli undici della Germania) (19). Uno studio pubblicato nel 2012 dall'Istituto per la Competitività stimava i costi dei ritardati pagamenti per il sistema produttivo italiano in tre miliardi di euro (20).

Né il recepimento della Direttiva europea c.d. "Late Payments" (21), né l'introduzione nel 2015 della fatturazione elettronica per tutti gli enti pubblici e il successivo lancio della Piattaforma dei Crediti Commerciali, hanno risolto il problema. Quanto alla prima, nel dicembre 2017 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia per il sistematico ritardo dei pagamenti della Pubblica amministrazione. I dati diffusi dalla Commissione (riferiti al 2016) quantificavano in circa cento giorni la media impiegata dalle amministrazioni per saldare i debiti commerciali nei confronti dei fornitori (22). Sostanzialmente analoghe le stime diffuse dalla Banca d'Italia, secondo cui i tempi medi di pagamento nel 2016 in Italia si attestavano su centoquindici giorni, in lieve riduzione rispetto ai centoventi del 2014 (23).

La Piattaforma Crediti Commerciali, invece, è in ritardo con il completamento della copertura dati. Il rapporto 2018 sui ritardati pagamenti pubblicato dall'Osservatorio dell'Università Cattolica denuncia l'assenza, per oltre metà degli enti registrati, delle informazioni di pagamento (24).

Tra i benefici attesi dall'entrata in vigore del D.Lgs. 27 dicembre 2018, n. 148, con cui il Governo italiano dà attuazione alla normativa europea in tema di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione, c'è anche una spinta alla riduzione dei tempi di pagamento delle amministrazioni, conseguenza a sua volta dell'auspicata riduzione dei tempi procedurali. Le nuove regole mirano, infatti, a velocizzare le procedure amministrative, a incoraggiare la trasparenza e qualità dei dati e contrastare la diffusione di fenomeni corruttivi. Il decreto legislativo disciplina le modalità di emissione delle fatture in formato elettronico, detta i tempi di entrata in

vigore del nuovo regime - differenziandoli in funzione della natura dell'ente amministrativo coinvolto - e istituisce il tavolo permanente incaricato di monitorare l'attuazione del nuovo regime normativo.

La piattaforma istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze riporta che, a Dicembre 2018, gli enti pubblici nazionali hanno eseguito pagamenti relativi a circa diciannove milioni di fatture, per un importo complessivo di 115,9 miliardi di Euro, pari a circa l'83% del totale. I tempi medi di pagamento si attestano sui cinquantacinque giorni, con un ritardo medio sostanzialmente contenuto, pari a sette giorni.

La trasparenza degli appalti pubblici

L'impulso alla modernizzazione delle amministrazioni incide poi sulla trasparenza delle procedure amministrative pertinenti il tema degli appalti pubblici. L'obiettivo, in questo caso, è garantire la divulgazione di informazioni sulle procedure di appalto che siano comprensibili, accessibili e tempestive. È pacifica in dottrina la relazione tra perseguimento di interessi privati e inefficienza del *public procurement cycle* - ossia del ciclo produttivo degli appalti pubblici. La trasparenza e l'integrità delle amministrazioni e delle imprese sono essenziali a un sistema di appalti efficiente (25).

Un mercato degli appalti pubblici più trasparente presenta, quindi, un potenziale di concorrenza maggiore - oltre che un più attento rispetto del principio di solidarietà sociale - rispetto a quello in cui prevalgono procedure negoziate. La media UE del livello di pubblicazione degli appalti pubblici si attesta al 4,25%. Nel decennio compreso tra il 2006 e il 2016, il sette per cento degli avvisi di aggiudicazione degli appalti ha seguito la procedura negoziata senza pubblicazione (26).

Va detto, sul punto, che l'approccio del Legislatore italiano non sempre è stato coerente. L'obbligo di fatturazione elettronica muove in direzione della trasparenza delle informazioni. La modifica al codice

(19) Si vedano, M. Gnes, *I privilegi dello Stato debitore*, Milano, 2012; Osservatorio CPI, *I ritardi di pagamento della pubblica amministrazione*, 2018; L. D'Aurizio - D. Depalo - S. Momigliano - E. Vadalà, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, Banca d'Italia occasional paper No. 295, 2016.

(20) Istituto per la Competitività, *Il ritardo di pagamenti della P. A., una stima dei costi attuali (e dei potenziali risparmi futuri) per il sistema Italia*, Roma, 2012.

(21) 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, pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 48, 23 febbraio 2011, p. 1-10. Vedi anche L. D'Aurizio et al., *I debiti commerciali delle amministrazioni*

pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto, Politica Economica, 2015.

(22) Commissione UE, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2011/7/EU of the European Parliament and the Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions*, COM(2016) 534 final, 2016.

(23) Banca d'Italia, *Relazione annuale per il 2016*, Roma, 2016.

(24) Osservatorio CPI, *I ritardi di pagamento della pubblica amministrazione*, Milano, 2018.

(25) Si vedano G.M. Racca - S. Ponzio, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, Torino, 2016.

(26) L'Italia, nel decennio 2005-2015, ha avuto una media di pubblicazione degli appalti di poco superiore ai due punti percentuali.

Analisi della normativa

Trasparenza amministrativa

degli appalti pubblici approvata nell'ultima legge di bilancio (L. n. 145 del 2018) muove invece in direzione opposta. La deroga introdotta al regime del settore lavori, infatti, ha innalzato la soglia di affidamento da quarantamila a centocinquantamila euro (27).

Nelle intenzioni del Legislatore, la facoltà concessa alle stazioni appaltanti di evitare la gara pubblica (entro la soglia dei centocinquantamila euro) ha la finalità di rendere più veloci le procedure, aumentando così gli investimenti e favorendo la crescita. Ciò, tuttavia, a discapito sia della trasparenza dell'operato delle amministrazioni e, conseguentemente, della fiducia nell'operato delle stesse, sia della concorrenzialità del mercato. L'affidamento diretto, infatti, occlude l'ingresso di nuovi operatori economici interessati all'appalto. È prevista, infatti, la consultazione di soli tre operatori, ove esistenti. Sappiamo peraltro che, a livello UE, nel decennio 2006-2016, i bandi di gara con un solo offerente hanno raggiunto il ventisette per cento del totale.

La qualità dei dati

La modernizzazione degli apparati pubblici nel settore appalti mira, infine, al miglioramento della qualità dei dati pubblicati. A fronte della tendenza, ormai diffusa tra la maggior parte delle amministrazioni europee, di raccogliere e pubblicare dati in materia di appalti, solamente una minoranza tra queste svolge un'analisi sistematica delle informazioni raccolte, al fine di valutare l'efficienza delle regole a presidio degli appalti (28).

L'obiettivo, in altre parole, è anzitutto quello di consentire alle amministrazioni di continuare a raccogliere e diffondere dati in formato aperto. In Italia, ad esempio, il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (c.d. "Decreto Trasparenza") ha reso disponibile la Banca dati SCP - Servizio contratti pubblici. La Banca dati SCP è gestita dalla Direzione Generale per la regolazione e i contratti pubblici del Ministero delle infrastrutture e trasporti. Oggi la Banca dati ospita oltre centotrentaseimila *record* in formato aperto: 13.226 avvisi, 66.236 bandi e 56.973 esiti, riferiti al

periodo intercorso tra il 2 Gennaio 2014 e il 7 Giugno 2017, con aggiornamento mensile.

Oltre alla raccolta, la finalità è anche quella di incentivare l'analisi dei dati, al fine di individuare punti di forza e debolezza della disciplina in vigore e disegnare così linee d'azione appropriate. Il dibattito, sul punto, è vivace. Si discute in particolare di quali indicatori possono essere utilizzati per certificare la qualità dei dati degli appalti pubblici. Tra gli indicatori più frequentemente utilizzati c'è la sintesi percentuale degli avvisi pubblicati sul *Tenders Electronic Daily* - la piattaforma digitale dell'Unione dove vengono pubblicati gli appalti pubblici di valore superiore alle soglie UE - senza informazioni sul valore del contratto. Evidentemente un avviso privo di informazioni sul valore offre un dato di bassa qualità e può evidenziare un problema da parte dell'amministrazione che lo fornisce. A tale ultimo proposito: nel decennio 2006-2016, la percentuale di contratti che, priva di informazioni sul valore, è stata pubblicata sulla piattaforma ha raggiunto il venti per cento del totale.

Il D.Lgs. n. 148 non fa menzione di indicatori della qualità dei dati. Sarà compito del Tavolo permanente (di cui si dirà meglio in seguito) identificare le azioni necessarie per intervenire sulla qualità dei dati in tema di appalti pubblici.

Il sistema di fatturazione elettronica

Il D.Lgs. n. 148 del 2018 (29) dà attuazione alla normativa europea in tema di obbligo di fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione, e precisamente alla Direttiva 2014/55/UE relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici (30). Oltre ai benefici attesi in ambito di contrasto alla corruzione e modernizzazione delle istituzioni, la cd. "dematerializzazione" dei documenti amministrativi promette una riduzione dei costi e un miglioramento della gestione del processo amministrativo contabile. Gli studi in materia sono numerosi. Il completamento del processo di digitalizzazione del Mercato Unico dell'UE, ad esempio, è quantificato in oltre

(27) Si veda (art. 1, comma 912) La norma prevede che "Nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fino al 31 dicembre 2019, le stazioni appaltanti, in deroga all'articolo 36, comma 2, del medesimo codice, possono procedere all'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici e mediante le procedure di cui al comma 2, lettera b), del medesimo articolo

36 per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro".

(28) Interessanti, sul punto, le riflessioni svolte da C. Perfido, *Open Data: uno strumento per la lotta alla corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Università Ca' Foscari, 2018.

(29) Pubblicato in G.U. n. 14 del 17 gennaio 2019.

(30) Si veda anche Decisione di esecuzione (UE) 2017/1870 relativa alla pubblicazione dei riferimenti della norma europea sulla fatturazione elettronica e dell'elenco delle sintassi a norma della direttiva 2014/55/UE.

quattrocento miliardi di Euro annui (31). La Banca mondiale nel 2013 ha quantificato in circa otto punti percentuali il risparmio potenziale prodotto dal passaggio agli appalti elettronici (dal 6 al 13,5% della spesa totale) (32).

Anche le buone prassi sviluppate a livello nazionale hanno restituito risultati incoraggianti. Ad esempio la centrale di committenza francese - la *Union des groupements d'achats publics* - quantifica in dieci punti percentuali la riduzione degli oneri amministrativi a carico degli acquirenti prodotta dalla digitalizzazione degli appalti pubblici (33). Di circa il dieci per cento è stato anche il risparmio prodotto dell'abbattimento dei costi legati ai servizi giuridici, dovuto alla riduzione del volume delle verifiche giuridiche. Nei Paesi Bassi, invece, il completamento del processo di digitalizzazione degli appalti gestiti dagli enti locali ha generato un risparmio medio di ottomilacinquecento euro per gara. Il risparmio è il frutto della riduzione dei tempi procedurali (in media fino a tre giorni risparmiati) e della riduzione delle spese di stampa e di spedizione (in media 2,530 euro per gara) (34).

Per l'Italia esistono stime diverse, tendenzialmente concordi nell'attribuire alla dematerializzazione delle fatture un impatto positivo sul contenimento dei costi sostenuti dagli attori coinvolti nei processi decisionali. Nel 2013, l'Osservatorio Fatturazione Elettronica e Dematerializzazione della *School of Management* del Politecnico di Milano quantificava in tre miliardi di euro il risparmio complessivo nel caso in cui la fatturazione elettronica fosse utilizzata da tutti gli attori economici, pubblici e privati (35). Secondo le stime dell'Osservatorio l'introduzione della fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione aveva un potenziale di risparmio diretto per le strutture pubbliche di circa un miliardo di euro annui; cifra che saliva a 1,6 miliardi di euro l'anno, includendo i potenziali benefici per i fornitori delle amministrazioni.

Una stima più recente fatta dall'Osservatorio sulla fatturazione elettronica del Politecnico di Milano, ha individuato nella dematerializzazione dei processi di

gestione documentale una leva di risparmio pari o superiore all'ottanta per cento dei costi relativi ai supporti cartacei (36). Con una media di un miliardo e ottocentomila fatture emesse annualmente nel nostro Paese, il risparmio potenziale della dematerializzazione sarebbe quindi notevole.

L'introduzione di sistemi digitali di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture, e il conseguente abbandono del supporto cartaceo e dei relativi costi di stampa, spedizione e conservazione, risale a più di dieci anni fa. L'obbligo dell'invio di fatture in formato elettronico nei confronti delle pubbliche amministrazioni è stato introdotto dalla L. n. 244 del 2007 (art. 1, comma 209). L'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori è arrivato invece sei anni più tardi, con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 55 del 3 aprile 2013. Per Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza il divieto di accettazione di fatture emesse o trasmesse in formato cartaceo è entrato in vigore dal giugno del 2014. Un anno più tardi (31 marzo 2015) la disposizione è stata estesa a tutte le altre amministrazioni centrali e territoriali (37).

A partire dal 2017, i soggetti passivi dell'imposta sul valore aggiunto hanno a disposizione anche il Sistema di Interscambio (SdI) per la trasmissione e della ricezione delle fatture elettroniche e di eventuali variazioni delle stesse, relative alle operazioni che intercorrono tra soggetti residenti nel territorio dello Stato. A proposito di SdI: *questo è stato* introdotto dalla finanziaria del 2008 e affidato in gestione all'Agenzia delle Entrate. Si tratta di un sistema informatico che assolve tre funzioni principali. Primo, riceve le fatture sotto forma di file che presenta le caratteristiche della fattura elettronica; secondo, è il mezzo attraverso cui svolgere un controllo preliminare della correttezza delle informazioni ricevute; terzo, agevola l'inoltro delle fatture alle amministrazioni interessate.

Spetta al Responsabile della Conservazione - figura prevista dal Codice dell'amministrazione digitale - il

(31) Per un'analisi dello stato di avanzamento delle dieci priorità poste dalla Commissione europea nel corso della legislatura conclusa nel Maggio 2019 si veda European Parliamentary Research Service, *The Juncker's Commission's Ten Priorities, An end-of term assessment*, PE 637.943, Bruxelles 2019.

(32) World Bank, *E-procurement reference guide*, disponibile qui: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19028/882160WP0Box380ementReferenceGuide.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

(33) Per approfondimenti <https://www.ugap.fr>.

(34) Sono dati diffusi dalla Commissione europea. Si veda Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al*

Comitato delle Regioni, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572 final, 2017.

(35) Vedi Osservatorio Fatturazione Elettronica e Dematerializzazione, *School of Management* del Politecnico di Milano, Italia digitale: è possibile!, 2013.

(36) Osservatorio fatturazione elettronica & eCommerce B2b, Politecnico di Milano, *Le good practice della fatturazione elettronica della PA*, 2015.

(37) Al fine di incentivare i privati all'utilizzo delle fatture elettroniche, il D.Lgs. n. 127 del 2015 ha introdotto la facoltà di utilizzo gratuito del servizio per la generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche messo a disposizione dall'Agenzia delle entrate dal luglio 2016.

Analisi della normativa

Trasparenza amministrativa

compito di organizzare le attività legate al processo di conservazione dei documenti, la pianificazione dei tempi delle operazioni legate al processo, nonché delle modalità attraverso cui queste si svolgono. Al Responsabile della Conservazione è inoltre fatto carico di redigere un manuale della conservazione, in cui indicare l'architettura e infrastruttura informatica utilizzate nei processi di sua pertinenza.

L'analisi dei dati messi a disposizione dallo SdI, peraltro, illustra un quadro interessante. Nel periodo che intercorre tra il primo gennaio al 31 agosto del 2018, il sistema ha ricevuto poco meno di quattro milioni di fatture elettroniche (per l'esattezza: 3,915,542). Di queste, poco più di due milioni (51,44% del totale) erano destinate alle pubbliche amministrazioni, mentre la restante parte (48,28% del totale) era destinata a privati.

Il D.Lgs. n. 148 conferma lo SdI come strumento di trasmissione e certificazione dei dati. Si fa dunque divieto agli enti pubblici di accettare le fatture emesse dai fornitori in formato cartaceo; si stabilisce, inoltre, l'impossibilità per le amministrazioni dello Stato di procedere al pagamento dei fornitori che non abbiano emesso fattura elettronica. La trasmissione delle fatture digitali avverrà appunto attraverso lo SdI.

L'ambito di applicazione, i tempi e la forma delle fatture elettroniche

Torniamo al D.Lgs. n. 148, e in particolare all'ambito e tempi di applicazione del regime normativo ivi contenuto. Le norme del decreto si applicano sia alle amministrazioni aggiudicatrici che agli enti aggiudicatori. Più esattamente, nella parte dedicata alle definizioni, il decreto precisa *che sono soggette ai nuovi obblighi di fatturazione elettronica*: le "amministrazioni aggiudicatrici", le "autorità governative centrali", le "amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali", gli "organismi di diritto pubblico" e gli "enti aggiudicatori".

Sono previste alcune eccezioni. In particolare, non sono incluse le fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti che rientrano nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 208, nei casi in cui l'aggiudicazione e l'esecuzione del contratto siano dichiarate segrete; oppure nel caso in cui debbano essere accompagnate da speciali misure di sicurezza.

L'entrata in vigore prevede tempi diversi. Dal 18 aprile 2019 le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori saranno tenuti a ricevere ed elaborare le fatture elettroniche conformi allo standard europeo sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. Per le amministrazioni sub-centrali, invece, l'entrata in vigore è differita di un anno. La data è dunque quella del 18 aprile 2020. Un aspetto che, come vedremo nelle riflessioni conclusive, suscita qualche perplessità.

Qualche cenno sulla *forma delle fatture elettroniche*. Il decreto legislativo prevede che queste ultime rispettino la *Core Invoice Usage Specification* (CIUS) per il contesto nazionale italiano. Le regole sulla CIUS sono state redatte dall'Agenzia per l'Italia digitale (38). Le indicazioni dell'Agenzia digitale fanno menzione, tra le altre cose, alla ripartizione delle competenze interne a ciascuna amministrazione relative alla ricezione e gestione delle fatture emesse.

Il Tavolo permanente per la fatturazione elettronica

Da ultimo, un cenno al *Tavolo permanente per la fatturazione elettronica*. Quest'ultimo, istituito presso l'Agenzia per l'Italia Digitale, è un tavolo tecnico permanente competente in materia di fatturazione elettronica. La soluzione perseguita dal Legislatore si iscrive nel solco di una tradizione consolidata, che mira a garantire la speditezza dei processi decisionali (anche) per il tramite di strutture amministrative snelle.

Al Tavolo sono attribuite quattro funzioni principali. Si tratta, anzitutto, di funzioni di *drafting*. Spetterà infatti al Tavolo occuparsi dell'aggiornamento delle regole tecniche e delle modalità di applicazione delle fatture elettroniche. Contestualmente - ed è la seconda funzione di competenza del Tavolo - spetterà a quest'ultimo operare il raccordo e favorire il coinvolgimento, fin dalla fase di definizione, di tutte le iniziative legislative e applicative in materia di fatturazione e appalti elettronici. Come evidenziato in precedenza, infatti, il quadro normativo vigente non è sempre coerente, e richiederà interventi di semplificazione, accorpamento e snellimento delle norme. Al Tavolo spettano poi funzioni di presidio e vigilanza, anzitutto attraverso il monitoraggio della corretta applicazione delle nuove norme; inoltre, attraverso l'analisi e la valutazione

(38) Agenzia per l'Italia Digitale, *Specifiche operative per l'identificazione univoca degli uffici centrali e periferici, delle amministrazioni, destinatari della fatturazione elettronica*, 2014.

dell'impatto della nuova disciplina sulle pubbliche amministrazioni e sugli altri operatori economici. I dati raccolti saranno utili al Legislatore per comprendere quali interventi correttivi apportare, e avere una stima esatta dell'impatto delle nuove regole.

I membri del Tavolo - che svolgono le funzioni loro affidate a titolo gratuito - sono un esperto indicato dall'Agenzia per l'Italia Digitale, due componenti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, due componenti indicati dall'Agenzia delle entrate, tre componenti indicati dalla Conferenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante indicato dall'Unione province italiane (UPI) e due rappresentanti indicati dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). C'è, al riguardo, da segnalare un aspetto critico, relativamente alla rappresentatività del Tavolo permanente. Il decreto n. 148 non prevede la partecipazione di soggetti che rappresentano il settore privato. Si impedisce così un sano confronto tra le istanze espresse dal settore pubblico e le posizioni degli operatori economici privati. Nel caso del Forum Europeo della Fattura Elettronica, l'organo consultivo istituito in preparazione all'approvazione della direttiva UE 2014/55, il confronto tra *stakeholders* del settore pubblico e privato è stato essenziale per la redazione delle raccomandazioni successivamente recepite dal legislatore europeo.

Conclusioni. I benefici attesi dalla fatturazione elettronica obbligatoria

Con il D.Lgs. n. 148 l'Italia compie un passo avanti nel processo di digitalizzazione delle procedure, adeguando l'ordinamento italiano agli standard UE. Nelle pagine precedenti si è fatto già cenno ai benefici attesi dalla fatturazione elettronica, soprattutto in tema di incentivi all'efficienza delle amministrazioni e contrasto delle attività corruttive. Tra le aspettative riposte nelle norme ci sono anche quelle in merito di contrasto all'evasione fiscale. Non è un caso che l'Italia sia stato il primo Paese europeo ad avere dato il via all'obbligo di fatturazione elettronica verso le amministrazioni pubbliche. Il nostro Paese è, tra quelli membri dell'Unione europea, quello con il maggiore gap Iva. Secondo i dati diffusi dalla Commissione UE nel 2018, questo gap ammonta a 35,9 miliardi di euro. Nel resto d'Europa la percentuale

dell'Iva mancante ammonta al 23,2%, per un totale di oltre 150 miliardi di euro (39). La possibilità offerta dalla fatturazione elettronica di svolgere controlli in tempo reale sulla congruità tra l'Iva dichiarata e l'Iva versata, crea condizioni ottimali per le autorità di controllo, che potranno bloccare celermente le operazioni sospette.

Al netto dei benefici attesi, rimangono alcuni punti in sospeso. Del primo si è già detto: riguarda la scarsa propensione alla rappresentatività del Tavolo permanente per la fatturazione elettronica. È quindi auspicabile, al riguardo, un intervento correttivo che favorisca il confronto tra tutti i portatori di interesse coinvolti nel processo.

C'è poi un secondo punto critico, relativamente all'entrata in vigore differenziata del regime normativo tra amministrazioni centrali e territoriali. È legittimo ipotizzare che ciò aprirà una fase di incertezza per gli operatori economici, costretti a gestire fatture cartacee ed elettroniche (queste ultime, a loro volta, in due formati: nazionale ed europeo). Per facilitare la transizione e contenere i disagi, l'Agenzia delle entrate è stata fino ad ora impegnata a chiarificare quali soggetti sono esentati dall'obbligo e quali, invece, pur non essendolo, godono di condizioni più favorevoli. I primi - in totale oltre due milioni di contribuenti, secondo le stime diffuse dall'Agenzia - includono imprese e lavoratori autonomi che rientrano nei regimi di vantaggio o forfettario, i piccoli produttori agricoli, le società sportive dilettantistiche e i soggetti non residenti in Italia che effettuano o ricevono operazioni. Sono inoltre esclusi dall'obbligo, come ha stabilito il Garante della Privacy a dicembre 2018, i medici, le farmacie e gli altri operatori sanitari (40).

Alcuni contribuenti, pur soggetti all'obbligo, godono di condizioni di vantaggio. L'Agenzia per le entrate li ha identificati in due categorie principali. Anzitutto, gli operatori in regime di contabilità semplificata che emettono solo fatture e che si avvalgono dei dati che l'Agenzia delle Entrate mette loro a disposizione. Costoro sono esonerati dall'obbligo di tenere i registri Iva. Per quanto riguarda invece gli operatori Iva che emettono e ricevono solo fatture, ricevendo ed effettuando pagamenti in modalità tracciata sopra il valore di 500 euro, è previsto un termine di accertamento fiscale ridotto di due anni. Tanto i primi quanto i secondi possono acquisire o consultare copia delle fatture elettroniche emesse e ricevute.

(39) Si veda Center for Social and Economic Research, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, 2018.

(40) Garante Per la protezione dei dati personali, *Provvedimento in tema di fatturazione elettronica*, 20 dicembre 2018.