
PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

Oggetto: 4484

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

Risoluzione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici COM(2013) 449 final del 26.6.2013 Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Approvata nella seduta del 17 settembre 2013

OGGETTO: Risoluzione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici COM(2013) 449 final del 26.6.2013. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

Visti gli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

Visto l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato al trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 3988 del 3 giugno 2013 recante "Sessione europea 2013 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere m), n), o), v);

Vista la lettera del Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 30266 del 16 luglio 2013);

Vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici COM(2013) 449 final del 26.6.2013;

Vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni "Appalti elettronici *end to end* per modernizzare la pubblica amministrazione" COM (2013) 453 final del 26.6.2013;

Vista la Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato

delle regioni Agenda digitale per l'Europa – Le tecnologie digitali come motore della crescita europea COM(2012) 784 final. del 19 dicembre 2012. Osservazioni della Regione Emilia- Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012.

Vista la legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione);

Vista la legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della Sessione di semplificazione);

Visto l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Considerato che il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *“early warning system”* e che l'articolo 25 della legge 234 del 2012 disciplina la modalità di partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

Considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell'Unione europea e **considerato** che l'articolo 9 della legge 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni europee, nel comma 2, prevede che: *“I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'articolo 25”*;

Considerato che la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici COM(2013) 449 final del 26.6.2013 fa parte degli atti segnalati nell'ambito della Sessione europea 2013, sui quali l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea, ai sensi dell'articolo 25 della stessa legge;

Considerato che la proposta di direttiva relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici costituisce un tassello fondamentale della strategia dell'Unione europea finalizzata a completare nel più breve tempo possibile la fase di transizione verso gli appalti elettronici cd. *end to end* (ossia dalla pubblicazione

elettronica del bando di gara al pagamento elettronico delle fatture) e che gli appalti *end to end* rappresentano un fattore chiave per una maggiore efficienza della spesa pubblica, in grado di contribuire attivamente alla modernizzazione della pubblica amministrazione e ridurre, al contempo, gli oneri burocratici ed economici a carico delle imprese in linea con gli obiettivi di crescita sostenibile della strategia Europa 2020;

Considerato che la proposta di direttiva ha l'obiettivo di rimuovere i problemi di accesso al mercato connessi alla insufficiente interoperabilità degli attuali sistemi di fatturazione elettronica utilizzati dagli Stati membri, facilitando al contempo l'accesso delle imprese alle gare d'appalto e riducendo gli oneri a loro carico, con particolare attenzione alle PMI e che in piena sintonia con gli sviluppi nazionali ed europei e nel quadro degli obiettivi e i principi della legge regionale 24 maggio 2004, n.11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), la Regione Emilia-Romagna sta portando avanti politiche e interventi per la dematerializzazione del ciclo passivo degli approvvigionamenti ed è impegnata da tempo sull'implementazione della fatturazione elettronica;

Considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea e ai negoziati che seguiranno sulla proposta di direttiva, attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle regioni;

si esprime con riferimento agli aspetti di cui ai successivi punti a), b) e c) rilevando quanto segue:

a) la **base giuridica appare correttamente individuata** nell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

b) ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system*, **la proposta di direttiva appare conforme al principio di sussidiarietà e proporzionalità come definiti dall'art. 5, paragrafi 3 e 4 del TUE.**

c) per quanto attiene il merito della proposta di direttiva, **osserva che:**

si sottolinea positivamente che la proposta di direttiva ha l'obiettivo di superare la pluralità di requisiti giuridici e norme tecniche per la fatturazione elettronica non interoperabili esistenti nei diversi Stati membri dell'Unione europea, che costituiscono, per gli operatori economici, un ostacolo all'accesso al mercato degli appalti pubblici e sono fonte, spesso, di costi difficilmente sostenibili per le imprese, prevedendo l'introduzione dell'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di accettare le fatture elettroniche conformi ad una norma comune europea che standardizzi le informazioni contenute nella

fattura così da garantire l'interoperabilità tra i diversi sistemi esistenti. A tale fine la definizione di questa norma è affidata al Comitato europeo di normazione (CEN), su richiesta e mandato della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 10 del Reg. (UE) n. 1025/2012 (articolo 3 della proposta). La proposta di direttiva, nell'attuale formulazione, obbligherà le stazioni appaltanti ad accettare le fatture elettroniche, conformi alla norma comune che ne standardizzerà i contenuti di base, lasciando, invece, la possibilità di individuare ed utilizzare liberamente differenti modalità di strutturazione del documento (ossia i diversi formati), senza imporre la sostituzione delle diverse soluzioni tecniche adottate dai sistemi nazionali (e regionali) di fatturazione elettronica, con la conseguenza che i diversi modelli (sviluppati a livello europeo, nazionale e regionale) saranno destinati a convivere.

Si evidenzia, tuttavia, che la mancanza nella proposta di direttiva di indicazioni specifiche sul formato del documento di fattura elettronica obbligherà le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori ad implementare funzionalità che permettano di acquisire qualsiasi formato di fatturazione, con la conseguenza di dover investire ulteriori risorse per lo sviluppo soluzioni che permettano di acquisire diverse tipologie di formati. Per evitare, quindi, alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti giudicatori l'aggravio di costi, difficilmente preventivabile, che potrebbe derivare dagli aggiornamenti necessari a garantire l'acquisizione dei diversi formati delle fatture elettroniche utilizzate a livello europeo, **si propone** di integrare la proposta di direttiva (articolo 3) prevedendo che il CEN in fase di definizione della norma comune europea individui anche il formato del documento. A questo proposito si segnala che risultati importanti su questo fronte sono già stati raggiunti nel contesto del progetto europeo PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On Line*), cui partecipa anche la Regione Emilia-Romagna, e che la soluzione sviluppata nell'ambito del progetto, anche grazie al contributo del Comitato europeo di normazione (CEN), definendo sia i contenuti che il formato della fattura elettronica, sembra la più idonea a evitare le problematiche segnalate;

si sottolinea, infine, che la normativa italiana relativa alla fatturazione elettronica, che si applica alle stazioni appaltanti ed (anche) ai fornitori, attualmente impone l'emissione, la trasmissione (e l'accettazione) delle sole fatture elettroniche conformi agli standard e alle regole tecniche definite dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 3 aprile 2013, n. 55. Pur non essendo possibile al momento prevedere se, ed in che misura, le soluzioni tecniche adottate dalla legislazione nazionale si discosteranno dalla norma europea comune, poiché in virtù dell'articolo 4 della proposta di direttiva gli Stati membri dovranno garantire che le stazioni appaltanti non rifiutino le fatture elettroniche conformi alla norma comune europea, pare ipotizzabile che i fornitori debbano poter adempiere all'obbligo di fatturazione elettronica optando per le soluzioni del "modello nazionale" o per quelle dei "modelli europei". Di conseguenza, per evitare problemi applicativi, **si segnala** che, a prescindere dal modello attuale già adottato a livello centrale, il sistema nazionale dovrà essere

in grado di accettare le fatture elettroniche conformi al modello europeo in tutti i diversi formati possibili.

d) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012 e della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'art. 9 della legge 234 del 2012;

e) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge 234/2012;

f) **Impegna** la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia-Romagna sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici COM(2013) 449 final del 26.6.2013, in particolare sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

g) **Dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'art. 25 della legge 234 del 2012 e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza nella seduta del 17 settembre 2013, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno e dell'articolo 6, comma 2 e 7 della legge regionale n. 16 del 2008.