

CEN/PC 434 on electronic invoicing: l'attività presso il Comitato Europeo di Normalizzazione (CEN) per lo sviluppo dello standard europeo per la fattura elettronica previsto dalla Direttiva 2014/55/UE obbligatorio a partire dal 2018

Dal 31 marzo 2015 la fattura elettronica è obbligatoria nelle transazioni commerciali con tutta la Pubblica Amministrazione italiana, una svolta epocale per il Paese che ha comportato lo sforzo congiunto di tutti gli organismi coinvolti, pubblici e privati. L'Italia, che aveva istituito l'obbligo già dal 2007, ha percorso i tempi e preparato il terreno per la normativa europea che, con la Direttiva 2014/55/UE prevede l'introduzione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici per il mercato interno dell'Unione a partire da novembre 2018, con una proroga fino a un anno per le PA locali. La Commissione europea, come previsto dalla Direttiva, ha emesso un'apposita richiesta agli organismi di standardizzazione per lo sviluppo degli standard comunitari. Su proposta italiana ed olandese, è stato istituito il comitato CEN/PC 434 cui è stato affidato lo sviluppo di tali standard. Infine vediamo quali sono i possibili impatti tecnologici di questi standard sull'ormai consolidato processo di fatturazione elettronica adottato in Italia.

di *Fabio Massimi e Andrea Caccia*

IL FUTURO DELLA FATTURAZIONE ELETTRONICA: GLI STANDARD RICHIESTI DALLA DIRETTIVA 2014/55/UE AL CEN

Fabio MASSIMI, ingegnere, specialista di innovazione e digitalizzazione dei processi aziendali, esperto di gestione e conservazione del documento informatico fiscale e normativo presso l'Agenzia per l'Italia digitale. Membro della Commissione Uninfo "eBusiness e servizi finanziari", delegato presso il CEN PC434 "on electronic invoicing" per lo sviluppo degli standard europei sulla fatturazione elettronica.

Andrea CACCIA, ingegnere, si occupa di dematerializzazione e delle relative tecnologie: standard e compliance tecnico-normativa di firma, identità, fatturazione, trasmissione e conservazione elettronica dei documenti. Su queste tematiche è coinvolto nelle attività di normazione tecnica (standard) a livello nazionale (UNI/UNINFO), europea (CEN/ETSI) e internazionale (ISO, OASIS, UN/CEFACT).



La Direttiva 2014/55/UE¹ introduce l'obbligo per tutte le stazioni appaltanti di accettare fatture elettroniche negli appalti pubblici a partire dal 2018. Per una descrizione dettagliata della Direttiva si rimanda all'articolo di Franco Ruggieri nel numero II 2014 de "Il Documento Digitale". Nel presente articolo tale Direttiva è richiamata per sommi capi mentre si analizza in maggior dettaglio la Richiesta di standardizzazione emessa dalla Commissione europea.

Gli obiettivi perseguiti dall'atto giuridico europeo sono:

- ✓ migliorare l'interoperabilità tra i diversi standard di fatturazione elettronica, la mancanza della quale comporta incertezza del diritto, eccessiva complessità e costi operativi supplementari che gravano sugli operatori economici attivi negli appalti pubblici in più Stati membri;
- ✓ promuoverne lo sviluppo di una norma europea (standard) per il modello dei dati semantico degli elementi essenziali (core) di una fattura elettronica;
- ✓ favorire la modernizzazione, l'integrazione e la digitalizzazione del mercato europeo dei contratti pubblici.

Si riportano brevemente le principali disposizioni contenute nella norma:

- Art. 1 - la direttiva si applica a fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di contratti ex dir 2009/81/CE, dir 2014/23/UE, dir 2014/24/UE, dir 2014/25/UE: appalti, concessioni (escluse specifiche procedure di appalti per le quali sono previste misure di segretezza o di sicurezza);
- Art. 2 - la definizione di fattura elettronica prevista per gli appalti pubblici oggetto della direttiva è "una fattura che è stata emessa, trasmessa e ricevuta in un formato elettronico strutturato che ne consente l'elaborazione automatica ed elettronica";
- Art. 3 - mandato al competente organismo di standardizzazione europeo di elaborare una norma che definisca un modello semantico dei dati degli elementi essenziali di una fattura elettronica, nel rispetto dei criteri di: neutralità tecnologica e compatibilità con gli standard internazionali;
- Il mandato prevede la definizione di un elenco contenente un numero limitato di sintassi e le relative mappature sullo standard semantico, oltre a linee guida sull'estensione del modello di fattura sull'interoperabilità a livello di trasmissione;
- Il riferimento alla norma e all'elenco di sintassi sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea entro il 27/05/17;
- Art. 5 - aggiornamento e revisione nel tempo della norma (modello semantico) e dell'elenco (sintassi), al fine di tener conto degli sviluppi tecnologici e garantire l'interoperabilità;
- Art. 6 - individuazione degli elementi essenziali della fattura elettronica per gli appalti pubblici (compresi i dati obbligatori previsti dalla direttiva IVA);
- Art. 7 - gli Stati membri garantiscono che le PA ricevano ed elaborino le fatture elettroniche conformi alla norma europea ex art. 3 e ad una

qualsiasi delle sintassi individuate dal CEN;

- Art. 11 - adozione della direttiva entro il 27/11/2018, con proroga fino al 27/11/2019 per le PA locali.

In particolare la direttiva fornisce il quadro normativo per la creazione di uno standard europeo (EN) per il modello semantico dei dati degli elementi "core" (fondamentali) della fattura elettronica.

La richiesta di standardizzazione prevista all'Art. 3 della direttiva è stata emanata il 10 dicembre 2014² e specifica in dettaglio quanto ivi richiesto: l'articolo 3 della direttiva fornisce i requisiti di alto livello per la richiesta di standardizzazione della Commissione. Questi requisiti sono inclusi nella sezione 4.1.1 della richiesta di standardizzazione. Inoltre in accordo con l'Art. 3 la richiesta della Commissione include il mandato all'ente di standardizzazione europeo di definire un numero limitato di sintassi conformi alla norma tecnica sulla "core invoice", oltre a raccomandazioni sull'interoperabilità della trasmissione al fine di facilitare l'uso di tale standard.

Infine, in accordo con il calendario stabilito all'articolo 11 della direttiva, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori dovranno ricevere ed elaborare le fatture elettroniche conformi con la EN e con ognuna delle sintassi identificate come conformi alla norma tecnica (EN). In considerazione dei tempi necessari per lo sviluppo di una norma europea e delle scadenze fissate dalla direttiva è risultato necessario anticipare la partenza delle attività di standardizzazione: per questo motivo l'UNI, ente nazionale di standardizzazione italiano, e il NEN, omologo olandese, si sono attivati per creare un apposito comitato in seno al CEN (il PC 434³ sulla fatturazione elettronica) che già da settembre 2014 ha iniziato i suoi lavori anticipando la richiesta della Commissione. La direttiva infatti è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione (6 maggio 2014) e il rispetto dei tempi è molto importante affinché gli Stati membri possano adottare, pubblicare e applicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per recepire la direttiva entro il 27 novembre 2018, data che cade dopo 18 mesi dal 27/05/2017, data in cui è prevista la pubblicazione del riferimento alla norma tecnica e all'elenco di formati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Resta comunque fermo il periodo di 18 mesi dalla effettiva pubblicazione previsto per adottare, pubblicare e applicare le disposizioni necessarie per conformarsi con l'obbligo di ricevere ed elaborare le fatture elettroniche conformi alla EN. Gli Stati membri possono differire l'applicazione di cui sopra per quanto riguarda le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sub-centrali al più tardi di ulteriori 12 mesi.

Va notato che la direttiva si basa su una raccomandazione del Forum multilaterale europeo sulla fatturazione elettronica⁴ sull'uso di un modello semantico dei dati per garantire l'interoperabilità della fattura elettronica⁵, emesso il 1° ottobre 2013. Questa raccomandazione afferma che una fattura può considerarsi composta da un numero di sezioni distinte:

- La Sezione "Core" contiene gli elementi informativi di base (ovvero gli elementi fondamentali cui fa riferimento la Direttiva 55/2014) necessari per lo scambio di fatture elettroniche tra tutti i tipi di soggetti commerciali (requisiti di base della fattura elettronica transfrontaliera e intersettoriale). Il "Core" si compone di una **Parte legale** (*Legal Part*) più una **Parte comune** (*Common Part*). La Parte legale contiene le informazioni necessarie per l'ottemperanza alle leggi e regolamenti commerciali riguardanti la fatturazione elettronica comunemente in vigore in tutta l'UE. La Parte comune contiene elementi informativi comunemente usati e accettati che non sono specifici di un settore o di un Paese;
- La "Sezione Settore" (*Sector section*) contiene gli elementi di informazione che sono esclusivamente specifici di un settore industriale, comunità, filiera o acquirenti e venditori di un particolare tipo di prodotto. Tali elementi informativi possono essere inseriti in una fattura attraverso una "estensione" degli elementi informativi della "Sezione Core";
- La "Sezione Paese" (*Country Section*) contiene gli elementi informativi che rappresentano le esigenze specifiche di un determinato Stato membro in aggiunta e al di fuori degli elementi della "Sezione Core" i quali per motivi di normativa locale o per altre ragioni sono necessari in una fattura elettronica conforme.

La Raccomandazione propone di formalizzare il modello semantico della "Sezione Core" di una fattura elettronica in uno standard Europeo ed è stato preso in larga parte in considerazione dalla Direttiva che richiede, appunto, lo sviluppo di uno standard europeo che definisca gli elementi fondamentali della fattura, mentre allo stesso tempo richiede linee guida sull'uso delle estensioni di Paese e di Settore.

Va sottolineato che, in linea con la Direttiva, tutte le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori dell'UE dovranno ricevere ed elaborare fatture elettroniche costituite dai soli elementi "Core" definiti dallo standard europeo e in conformità con esso, a patto che siano rappresentati in una qualsiasi delle sintassi individuate nell'elenco ("short list") pubblicato dal CEN. L'inclusione di informazioni che non sono contenute nel "Core" sarà a discrezione delle parti. Di conseguenza qualsiasi estensione di Paese o di Settore in una fattura elettronica deve essere per definizione opzionale, e queste non possono pertanto costituire parte integrante dello standard europeo.

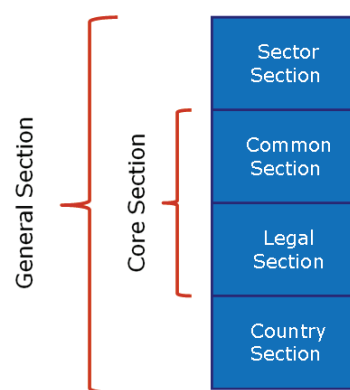


Figura 1 – Sezioni componenti la fattura.

Obiettivi della Richiesta di standardizzazione

Al fine di ottemperare alle disposizioni della direttiva 2014/55/UE in materia di fatturazione elettronica negli appalti pubblici, la Commissione chiede alle rilevanti organizzazioni europee di standardizzazione⁶ di:

- sviluppare una norma europea (EN) per il modello semantico dei dati degli elementi fondamentali di una fattura elettronica;
- individuare un numero limitato di sintassi (formati) per la fattura pienamente conformi⁷ con la norma europea, da indicare in una Specifica tecnica (TS – *Technical specification*);
- sviluppare mappature sintattiche (*syntax bindings*), ovvero informazioni che specificano come il modello semantico dei dati può essere rappresentato nelle sintassi elencate (formati), e loro strumenti di validazione automatica, da indicare in una Specifica tecnica (TS);
- sviluppare linee guida per l'interoperabilità delle fatture elettroniche a livello di trasmissione, tenendo conto della necessità di assicurare l'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto delle fatture elettroniche, da riportare in un Rapporto tecnico (TR – *Technical Report*);
- sviluppare linee guida per l'uso opzionale delle estensioni di Settore o di Paese (come descritto nella raccomandazione del *Multi-stakeholder Forum Europeo sulla fatturazione elettronica*), in combinato disposto con lo Standard Europeo ed effettivamente applicabile sul campo, da riportare in un Rapporto tecnico (TR);
- condurre test dello Standard europeo rispetto alla sua effettiva usabilità, e fornire il risultato in un Rapporto tecnico (TR).

Interessi pubblici e obiettivi politici

La Direttiva 2014/55/UE sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici prevede all'articolo 3 che la Commissione emetta una richiesta alle principali Organizzazioni di standardizzazione europea di elaborare uno Standard Europeo per il modello semantico dei dati della sezione "Core" di una fattura elettronica.

Questa norma europea è necessaria per garantire che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori ricevano ed elaborino le fatture elettroniche conformi allo Standard europeo e con una delle sintassi identificate, di cui all'articolo 7 della Direttiva.

Garantendo l'interoperabilità semantica delle fatture elettroniche, lo Standard Europeo e i suoi prodotti ausiliari della standardizzazione europea serviranno a rimuovere le barriere di mercato e gli ostacoli al commercio derivanti dall'esistenza di diverse regole e standard nazionali. Inoltre, essi promuoveranno l'adozione della fatturazione elettronica in materia di appalti pubblici, permettendo quindi ai soggetti interessati (amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, e dei loro fornitori, prestatori di servizi e fornitori) di ottenere significativi benefici in termini di risparmio dei costi e di riduzione degli oneri amministrativi.

Un altro impatto atteso è la creazione di un ecosistema favorevole (competenze, infrastrutture, applicazioni commerciali e *open source*, banchi di test) favorendo lo sviluppo dell'*e-business* nell'economia e nelle catene di approvvigionamento europee. Inoltre, lo standard europeo e i suoi prodotti ausiliari della standardizzazione europea si aspetta siano ampiamente adottati dai fornitori di soluzioni di *Enterprise resource planning* (ERP).

DESCRIZIONE DEI REQUISITI PER PRODOTTI RICHIESTI E PER IL LAVORO DI STANDARDIZZAZIONE

Requisiti per prodotti finali

Le organizzazioni europee di standardizzazione rilevanti dovranno pubblicare la norma europea e dei suoi prodotti ausiliari della normalizzazione europea di cui al punto 1.1 al massimo entro la fine di marzo 2017.

Requisiti per lo standard europeo e per i prodotti ausiliari della standardizzazione

La norma tecnica (EN) e i prodotti ausiliari della standardizzazione dovranno soddisfare, ma non essere ad essi limitati, i requisiti europei. Essi dovrebbero essere basati su specifiche tecniche esistenti predisposte nell'ambito delle Organizzazioni di Standardizzazione Europee (ESO), nel dettaglio:

- Il CEN CWA 16356 "MUG"⁸ che fornisce un modello dati per il "Core" della fattura europea;
- Il CEN CWA 16562 "BII Core"⁹ che fornisce una fattura "Core" per gli appalti pubblici.

La norma tecnica (EN) e i prodotti ausiliari della standardizzazione dovranno tenere conto, ove opportuno, delle specifiche tecniche sviluppate nell'ambito di organismi europei o internazionali, come ad esempio:

- UN/CEFACT Cross Industry Invoice (CII) XML v. 2.0¹⁰ e v. 3.0¹¹;
- la fattura OASIS UBL 2.1¹²;
- la fattura finanziaria basata sulla metodologia ISO 20022¹³;
- altri formati usati nell'industria (ad es. EDIFACT);
- altre specifiche tecniche rilevanti (ad esempio il patrimonio di interoperabilità semantica sviluppato nell'ambito del programma ISA¹⁴, come i vocabolari "Core" ISA, e, in particolare, il "Core Business Vocabulary" (ora *W3C RegOrg*), i servizi elettronici di consegna (*e-Delivery*) e fiduciari messi a disposizione nell'ambito del programma "Sistema per collegare l'Europa" (*CEF - Connecting Europe Facility*)¹⁵, i rapporti, e documenti (ad esempio la raccomandazione del Forum Multilaterale Europeo sulla fatturazione elettronica) nel settore pubblico e privato.

L'attività di standardizzazione dovrebbe tenere in considerazione il Quadro Europeo di Interoperabilità (*EIF - European Interoperability Framework*)¹⁶, le soluzioni di interoperabilità realizzate nell'ambito del programma ISA. Ove pertinente, l'attività di standardizzazione dovrà anche considerare il Regolamento sulla identificazione elettronica e i servizi fiduciari (eIDAS)¹⁷, considerandone la data di entrata in vigore, la legislazione secondaria relativa e le pertinenti attività di standardizzazione (ad esempio, il lavoro relativo al mandato di standardizzazione M/460)¹⁸. Il lavoro dovrebbe anche tener conto dei risultati dei Progetti pilota su larga scala (LSP) sviluppati nell'ambito del Programma di sostegno alla politica TIC (ICT-PSP), sotto l'ombrello della competitività e l'innovazione Programma quadro per l'Innovazione e la Competitività (CIP), e la conseguente Infrastruttura per i Servizi Digitali (DSI - *Digital Service Infrastructure*) sulla fatturazione elettronica che dovrà essere messa a disposizione in ambito CEF.

La norma tecnica deve inoltre soddisfare i seguenti requisiti specifici:

- essere tecnologicamente e commercialmente neutrale;
- essere compatibile con gli standard internazionali rilevanti sulla fatturazione elettronica;
- tenere in considerazione gli obblighi riguardanti la protezione dei dati personali ai sensi della Direttiva 95/46/CE¹⁹, adottando un approccio di progettazione finalizzata alla protezione dei dati personali tenendo in considerazione i principi di proporzionalità, minimizzazione dei dati e limitazione delle finalità;
- essere compatibile con la Direttiva 2006/112/UE e la Direttiva 2010/45/UE, e adeguato per l'utilizzo con le fatture non soggette ad IVA;
- consentire la realizzazione di sistemi di fatturazione elettronica pratici, facili da utilizzare, flessibili e convenienti;
- tenere in considerazione le esigenze specifiche delle piccole e medie imprese, nonché delle amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sub-centrali;
- non richiedere né impedire l'uso delle firme o dei sigilli elettronici.

In conclusione, si tratta del primo vero tentativo di armonizzazione tecnica su scala europea. Quanto più questo progetto centerà i propri obiettivi, tanto maggiore impulso verrà dato al Mercato Unico Digitale e alla realizzazione dell'Agenda digitale europea. ©

NOTE

1. Direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0055>
2. Commission implementing decision of 10 december 2014 on a standardisation request to the European standardisation organisations as regards a European standard on e-invoicing, http://ec.europa.eu/growth/sectors/digital-economy/e-invoicing/index_en.htm
3. CEN Project Committee on Electronic Invoicing (CEN/PC 434), <http://bit.ly/1yaKW0l>
4. Commission Decision of 2 November 2010 setting up the European Multi-Stakeholder Forum on Electronic Invoicing (EMSFEI), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:326:0013:0015:EN:PDF>
5. European Multi - Stakeholder Forum on Electronic Invoicing Recommendation on the use of a Semantic Data Model to support Interoperability for Electronic Invoicing, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/invoicing/recommendation_on_the_use_of_a_semantic_data_model_en.pdf
6. Le richieste di standardizzazione della Commissione sono indirizzate sia all'European Committee for Standardisation (CEN) che all'European Committee for Electrotechnical Standardisation and European Telecommunication Standards Institute (ETSI). Ogni ente risponde per le parti di propria competenza, in questo caso si trattava di materia su cui ha competenza il CEN.
7. Affinché una sintassi sia pienamente compatibile con la EN, deve permettere di esprimere tutti gli elementi "Core" del modello semantico dei dati. Questo permette che la fattura elettronica possa essere mappata da una sintassi all'altra.
8. CWA 16356:2011 Guide for a European core invoice data model with UN/CEFACT CI Implementation Guideline (3 parts). Il CWA (CEN Workshop Agreement) 16356 è il risultato di un progetto congiunto dei gruppi di lavoro CEN e-Invoicing 3, BII e eBES. Esso rappresenta un primo accordo su un insieme minimo di dati per il modello semantico dei dati della fattura "Core", <http://www.cen.eu/work/areas/ICT/eBusiness/Pages/WS-eBES.aspx>
9. CWA 16562:2013 Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe - Post award profiles. Un modello semantico per la fattura e la nota di credito è trattato nell'allegato B e C. La fattura è trattata nell'allegato B ftp://ftp.cen.eu/public/CWAs/BII2/CWA16562/CWA16562-Annex-B-BII-Profile-04-InvoiceOnly-V2_0_0.pdf. I profili sviluppati dal gruppo di lavoro CEN BII (<http://www.cenbii.eu>) sono state le basi sulle quali il Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL - <http://www.peppol.eu>) (LSP - Large Scale Pilot project) ha sviluppato le specifiche e un modello di interoperabilità che è stato implementato in 12 Paesi europei.
10. Business Requirements Specification (BRS), http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/brs/BRS_CrossIndustryInvoice_v2.0.5.pdf; Requirements Specification Mapping (RSM): http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/rsm/RSM_CrossIndustryInvoice_v2.0.pdf; XML Schema: http://www.unece.org/cefact/xml_schemas/index.
11. Vari documenti sono disponibili all'indirizzo http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/rsm/RSM_CrossIndustryInvoice_v3.0.1.zip
12. L'OASIS UBL 2.1 definisce 65 documenti di "business" in formato XML inclusa la fattura. Le specifiche UBL 2.1: <http://docs.oasis-open.org/ubl/UBL-2.1.pdf>.
13. La fattura finanziaria ISO 20022 è uno dei messaggi di servizi commerciali ISO 20022 che sono elencati all'indirizzo http://www.iso20022.org/trade_services_messages.page. La definizione del messaggio della fattura finanziaria è pubblicato all'indirizzo <http://www.iso20022.org/documents/general/FinancialInvoice.zip>
14. Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 922/2009/EC sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni Europee (ISA - Interoperability Solutions for European public Administrations) – OJ L 260, 3.10.2009, p. 20
15. Regolamento (EU) n. 1316/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che istituisce il "Connecting Europe Facility" (Sistema per collegare l'Europa), programma di finanziamento che mira ad accelerare gli investimenti pubblici e privati nel campo delle reti transeuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Regolamento (EU) n. 283/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 sulle linee guida per le reti transeuropee nell'ambito delle infrastrutture per le telecomunicazioni.
16. Comunicazione della Commissione COM(2010) 744 finale del 16 dicembre 2010 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Europeo Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni, intitolato "Verso l'interoperabilità dei servizi pubblici europei", http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf
17. Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_257_R_0002
18. Mandato di standardizzazione della Commissione Europea del 22 dicembre 2009 in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione applicate alla firma elettronica, <http://www.etsi.org/images/files/ECMandates/m460.pdf>
19. Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati - OJ L 281, 23.11.1995, p. 31. ◊