ANCE ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

I Dossier fiscali

La fatturazione elettronica verso la P.A.

- Le modalità operative alla luce delle Specifiche tecniche SdI ed IPA -

Aprile 2014

Via G.A.Guattani, 16-18 - 00161 Roma
Tel. 06 845671 - Fax 06 84567555 - C.F. 80022490587 - info@ance.it - **www.ance.it**

SOMMARIO

PREMESSA 3
Decorrenza del nuovo regime 4
La procedura di fatturazione elettronica 5
Regime transitorio per le fatture emesse prima del 6 giugno 2014 8

PREMESSA

In attuazione della normativa comunitaria (Direttiva 2010/45/UE), l'art.1, co. 209-214, della legge 244/2007 (**legge Finanziaria 2008**) prevede l'**introduzione graduale**:

- dell'**obbligo** di **fatturazione**, in forma **elettronica**, delle **operazioni** eseguite nei confronti di **Pubbliche amministrazioni**;
- del duplice **divieto**, da parte della P.A., **di accettazione** di **fatture** emesse in **forma cartacea** e di **pagamento** delle stesse.

In merito, viene previsto un sistema di invio "indiretto" della fattura elettronica, mediante una piattaforma elettronica (Sistema di Interscambio – SdI)[1], che raccoglierà le fatture e provvederà ad inoltrarle alla P.A. competente.

A tal riguardo, le P.A. hanno l'obbligo di individuare i propri uffici deputati, in via esclusiva, alla ricezione delle fatture.

In particolare, tali uffici vengono inseriti nell'Indice delle Pubbliche amministrazioni (IPA - www.indicepa.gov.it), che provvede ad attribuire a ciascuno di essi un apposito codice identificativo.

In attuazione delle disposizioni della legge Finanziaria 2008 è successivamente intervenuto il **D.M. 3 aprile 2013, n.55** (in vigore dal 6 giugno 2013)[2].

Si evidenzia, a tal riguardo, che nel D.M. 55/2013 è contenuta una schematizzazione del meccanismo di trasmissione e ricezione della fattura elettronica.

La disciplina relativa alla fatturazione elettronica nei confronti delle P.A. si completa con l'emanazione della **Circolare congiunta 31 marzo 2014, n.1** del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e finanze e del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In osservanza dei citati chiarimenti, sono state rese disponibili anche le specifiche tecniche relative, rispettivamente, al **Sistema di Interscambio** ed all'**Indice delle Pubbliche Amministrazioni**.

In particolare, nelle specifiche tecniche relative al SdI viene fornita la definizione di "fattura elettronica"[3], per la quale si intende il documento informatico[4] trasmesso per via telematica al Sistema di Interscambio, e da questo recapitato alla P.A. destinataria.

Viene, inoltre, precisato che la nozione di "fattura elettronica" «*può riferirsi ad una fattura singola, ovvero ad un lotto di fatture*».

Le imprese, obbligate ad emettere, dal 6 giugno 2014, le fatture elettroniche da trasmettere attraverso il nuovo Sistema di Interscambio, possono trovare tutte le informazioni utili sul sito istituzionale ***www.fatturapa.gov.it*** che dedica, peraltro,

---

[1] La creazione della piattaforma informatica è stata prevista con il D.M. 7 marzo 2008 (in attuazione dell'art.1, co.212, della legge 244/2007).

[2] Si tratta di un Decreto del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, d'intesa con la Conferenza unificata.

[3] Per completezza, si evidenzia che anche l'art.21 co.1, secondo periodo, del D.P.R. 633/1972, stabilisce che «*Per fattura elettronica si intende la fattura che è stata emessa e ricevuta in un qualunque formato elettronico*».

[4] Predisposto nel formato previsto dall'allegato A al D.M. 55/2013.

un'apposita sezione agli adempimenti ed alle modalità operative a cui sono tenuti i cedenti/prestatori.

Per completezza, si precisa che, per le operazioni nelle quali il committente non sia una P.A. (ad es. contratti di appalto privati), resta ferma la fatturazione in forma cartacea.

Decorrenza del nuovo regime

Il D.M. 55/2013 ha stabilito le **tempistiche** relative alla **decorrenza sia** dell'**obbligo** di **emissione** della **fattura** in formato elettronico, in sostituzione di quella cartacea, **sia** del **divieto**, a ciò correlato, di **ricezione**, da parte della P.A.[5], delle **fatture** in forma **cartacea e** di **pagamento** dei **corrispettivi**, in mancanza della fattura elettronica (art.6).

In particolare, **la fattura elettronica diventerà obbligatoria**:

- **dal 6 giugno 2014**, per le **fatture emesse** nei confronti dei **Ministeri**, delle **Agenzie fiscali** (ad es. l'Agenzia delle Entrate), e degli **Enti nazionali** di **previdenza** e assistenza sociale, come individuati nell'elenco ISTAT, allegato in estratto;
- **dal 6 giugno 2015**, per le fatture emesse nei confronti delle **altre P.A**.(ad es. la Presidenza del Consiglio dei Ministri), **ad eccezione** delle Amministrazioni locali (ad es. i comuni).

  Per quel che riguarda, infatti, le **prestazioni** eseguite **nei confronti** delle **Amministrazioni locali**, gli **obblighi** di **fatturazione elettronica** vengono **demandati** ad uno specifico **Decreto ministeriale**[6].

Inoltre, **a decorrere da tali date**, le **P.A**. **non potranno** più **ricevere fatture** in **forma cartacea**.

In tal ambito, l'art. 6, co.1, del D.M. 55/2013 stabilisce, poi, la facoltà, per le P.A. già "accreditate" sulla piattaforma elettronica prima delle citate scadenze[7] e su base volontaria, di ricevere **fatture elettroniche**, previo specifico accordo con i propri fornitori.

Sotto tale profilo, si ritiene che, con l'assenso del fornitore alla fatturazione elettronica, l'utilizzo di tale meccanismo diviene obbligatorio nei rapporti tra questo e la P.A. interessata.

---

[5] Tali Amministrazioni sono individuate nell'elenco, aggiornato annualmente, entro il 31 luglio, ai sensi dell'art.1, co.5, della legge 311/2004 (*cfr*. elenco ISTAT pubblicato nella *G.U.* 229 del 30 settembre 2013).

[6] In analogia con il D.M. 55/2013, anche tale Decreto attuativo verrà emanato dal Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, d'intesa con la Conferenza unificata (*cfr*. art.1, co.214, della legge 244/2007).

[7] Dal 6 dicembre 2013 al 5 giugno 2014, ovvero al 5 giugno 2015, o alla data che verrà successivamente stabilita con D.M., a seconda della P.A. che riceve la fattura, secondo quanto precedentemente illustrato.

La procedura di fatturazione elettronica

Da un punto di vista operativo, la nuova disciplina della fatturazione elettronica viene attuata mediante i seguenti passaggi successivi:

1. **obbligo**, per le P.A., di **individuare propri uffici deputati** in via esclusiva alla **ricezione** delle **fatture elettroniche** e di **inserimento** dei medesimi uffici nell'**indice** delle **Pubbliche amministrazioni** (**IPA**), che provvede ad attribuire a ciascuno di essi un **apposito codice identificativo** (art.3 del D.M. 55/2013).

   Il termine stabilito per il caricamento di tali anagrafiche è stato fissato in 3 mesi prima della decorrenza dell'obbligo di emettere fatture in formato elettronico (ossia 6 marzo 2014, ovvero 6 marzo 2015, a seconda della P.A. interessata).

   Con riferimento alla **data** di **avvio** del **servizio** di **identificazione** dei singoli **uffici** della **P.A.**, le specifiche tecniche relative alla funzionalità dell'IPA[8] stabiliscono che il nuovo campo del portale sarà disponibile dal **2 maggio 2014**, e riporterà la data a partire dalla quale l'ufficio della P.A. dovrà ricevere fatture elettroniche[9].

   Una volta ottenuti i codici identificativi, la P.A. ha l'obbligo di comunicarli ai soggetti che effettuano prestazioni nei loro confronti. Tale codice deve, infatti, essere apposto sulla fattura del cedente/prestatore.

   Sotto tale profilo, è stato predisposto un ***fac-simile*** di **lettera da inviare** ai **cedenti/prestatori**, a cura delle singole P.A., con l'**indicazione** dei propri **codici ufficio** (in allegato alle specifiche tecniche IPA).

   In ogni caso, la P.A. è tenuta a **comunicare** ai cedenti/prestatori anche l'eventuale **aggiornamento** ed **eliminazione** dei **codici ufficio**[10];

2. **accreditamento** del **cedente/prestatore** per l'**interazione** con la piattaforma elettronica (**Sistema di Interscambio** – SdI, gestito dall'Agenzia delle Entrate).

   Come chiarito nelle specifiche tecniche[11] relative al SdI (operative dal 6 maggio 2014), l'accreditamento può avvenire tramite uno o più canali di trasmissione e comunicazione, quali:

   - l'**acquisizione** di una **casella** di posta elettronica certificata – **PEC**, ovvero di un **analogo indirizzo** di **posta**, da cui **risulti** la **data** di **invio** e **ricezione** dei messaggi,
   - la **sottoscrizione** di un **accordo** di **servizio** tra il soggetto che emette la fattura (cedente/prestatore) e il SdI, al fine di regolare sia il flusso telematico tra questi ed il medesimo SdI, sia l'insieme telematico delle informazioni relative alle notifiche ed alle ricevute,

---

[8] Le specifiche tecniche IPA sono state redatte in attuazione di quanto previsto nell'Allegato D al D.M. 3 aprile 2013, n.55.

[9] Si tratta, come noto, della data del 6 giugno 2014 per i Ministeri, le Agenzia fiscali e gli Enti di previdenza, del 6 giugno 2015 per le altre P.A., ad eccezione delle Amministrazioni locali, ovvero della data di avvio anticipato della fatturazione elettronica, previo accordo della P.A. con i propri cedenti/prestatori.

[10] *Cfr*. le specifiche tecniche relative all'IPA.

[11] Le specifiche tecniche operative del SdI sono state emanate in attuazione delle regole tecniche di cui all'Allegato B del D.M. 3 aprile 2013, n.55.

- l'**identificazione**, **attraverso** il **codice fiscale** e la **password**, rilasciati dai Sistemi Entratel o Fisconline, **nel caso in cui** il **cedente/prestatore intenda utilizzare** il **servizio telematico** disponibile sul **sito** internet **www.fatturapa.gov.it**, per la trasmissione della fattura;

3. **emissione** e **trasmissione** della fattura elettronica, **mediante** l'**utilizzo** del SdI.

   In sostanza, viene previsto un sistema di invio "indiretto" della fattura elettronica alla P.A., attraverso il Sistema di Interscambio, reso operativo dal 6 dicembre 2013[12], che provvede, altresì, alla raccolta delle fatture ed alla trasmissione alla P.A. competente.

   Sotto tale profilo, il cedente/prestatore deve osservare i seguenti passaggi successivi[13]:

   - **predisposizione** della **fattura**, che **deve contenere** i **dati** riportati nell'Allegato A del D.M. 55/2013, ossia le informazioni richieste ai sensi degli **artt.21** e **21-*bis*** del **D.P.R. 633/1972** (cd. "*Decreto IVA*"), **integrati** per **tenere conto** delle **procedure informatiche** (tra i quali il codice identificativo dell'ufficio della P.A. deputato a ricevere le fatture elettroniche),
   - **trasmissione** della **fattura** al **SdI**, utilizzando i diversi **canali disponibili**, tra cui la **PEC**, i meccanismi di ***web service*** ovvero il sistema telematico del sito internet **www.fatturapa.gov.it**.

La C.M. 1/2014 ha chiarito che la fattura elettronica si intende **emessa** alla data **della ricezione**, da parte del cedente/prestatore, della notifica dell'esito della consegna a cura del Sistema di Interscambio, il quale:

- **in caso di esito positivo** dell'inoltro alla P.A., invia al cedente/prestatore una **ricevuta di consegna** (attestante la consegna e ricezione della fattura da parte della P.A.),
- **in caso di esito negativo**, invia al cedente/prestatore una **notifica** di **mancata consegna**[14], che, in ogni caso, certifica la data di emissione della fattura e la ricezione da parte della P.A..

Tale sistema, chiarisce l'Amministrazione finanziaria, è coerente con la disposizione dell'art.21 co.1, del D.P.R. 633/1972 (cd. "*Decreto IVA*"), il quale stabilisce, per ciascuna operazione imponibile ad IVA (cessioni di beni e prestazioni di servizi), l'obbligo di emissione della fattura cartacea o elettronica, a cura del cedente/prestatore[15], anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili.

In base a quest'ultima disposizione, infatti, la **fattura** si intende **emessa** «*all'atto della sua **consegna**, spedizione, **trasmissione** o messa a disposizione del cessionario o committente*».

---

[12] Ai sensi dell'art.6 del D.M. 55/2013.

[13] *Cfr.* le specifiche tecniche relative al SdI.

[14] In merito, la C.M. 1/2014 specifica che la notifica di mancata consegna è recapitata entro 48 ore se il canale di comunicazione tra il Sistema di interscambio e la P.A. è costituito dalla posta elettronica certificata (PEC), ovvero entro 24 ore negli altri casi.

[15] Viene, altresì, stabilito che, ferma restando la sua responsabilità, il cedente/prestatore assicura che la fattura sia emessa, per suo conto, dal cessionario o dal committente ovvero da un terzo.

La gestione delle ricevute e delle notifiche avviene a cura del Sistema di interscambio.

In particolare, a seconda dell'esito, positivo o negativo, dell'invio al Sistema ovvero dell'inoltro alla P.A. delle fatture, viene rilasciata una ricevuta o una notifica, attraverso lo stesso canale utilizzato per la trasmissione delle medesime fatture.

Sul tema, la C.M. 1/2014 precisa ulteriormente che l'**utilizzo** della **fatturazione elettronica** fa, comunque, salve le disposizioni[16] relative al **termine** di **pagamento** delle fatture attualmente vigente, fissato ordinariamente in **30 giorni**, decorrenti dalla data di ricevimento[17] della fattura, alla scadenza dei quali, sul corrispettivo indicato in fattura, sono dovuti gli interessi moratori.

A questo proposito, si ricorda che, nel settore dei lavori pubblici, il Codice dei contratti prevede la decorrenza del termine di pagamento (30 giorni) dalla data di emissione del certificato di pagamento.

Con riferimento all'**impossibilità** di **recapito** della **fattura** elettronica, la C.M. 1/2014 distingue 3 ipotesi:

- **codice ufficio** della P.A. committente **non rilevabile** dal **sistema IPA**.

  In tal caso, ove la P.A. si sia registrata sul portale IPA, ma non sia possibile identificarla in modo univoco attraverso il codice ufficio, le fatture possono essere inviate all'ufficio "centrale" di fatturazione elettronica, denominato "*Uff_eFatturaPA*".

  In particolare, il Sistema di interscambio effettua una verifica e, nell'ipotesi in cui sia possibile identificare in modo univoco tale codice ufficio, la fattura viene respinta, con l'invio al cedente/prestatore di una "notifica di scarto", corredata dalla segnalazione del codice ufficio identificato.

  In caso contrario, il Sistema inoltra alla P.A. la fattura ricevuta, riportante l'indicazione del codice "*Uff_eFatturaPA*".

  Al riguardo, nelle specifiche tecniche relative all'IPA, viene precisata la permanenza, per ogni singola P.A., di tale ufficio per almeno 12 mesi dall'entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica, a seconda della P.A. interessata (ossia almeno fino al 6 giugno 2015, ovvero 6 giugno 2016);

- **P.A. non censita** nel sistema **IPA**.

  A tal riguardo, viene chiarito che il cedente/prestatore deve inviare le fatture con un codice predefinito, che può assumere un valore di *default*, indicato nelle specifiche dell'allegato B al D.M. 55/2013.

  Anche in tal caso, il Sistema effettua verifiche e, nell'ipotesi in cui sia possibile individuare in modo univoco l'ufficio della P.A. deputato alla fatturazione elettronica, il Sistema respinge la fattura, inviando al mittente una "notifica di scarto", segnalando il codice ufficio a questo attribuito.

  Nella diversa ipotesi in cui siano individuati più uffici di fatturazione elettronica riguardanti la medesima P.A., il Sistema respinge la fattura ed invia al

[16] Si tratta del D.Lgs. 231/2002, come modificato dal D.Lgs. 192/2012, in recepimento della Direttiva 2011/7/UE.

[17] Ossia la trasmissione al Sistema di Interscambio.

cedente/prestatore una "notifica di scarto", segnalando il codice "*Uff_eFatturaPA*".

Negli altri casi, il Sistema rilascia al cedente/prestatore una "*Attestazione di avvenuta trasmissione della fattura con impossibilità di recapito*", che comporta, in ogni caso, da parte della P.A., il pagamento del corrispettivo;

- **impossibilità** di **inoltro** della fattura alla **P.A.** committente.

  In caso di mancato inoltro per motivi tecnici, il Sistema di interscambio rilascia al cedente/prestatore una "notifica di mancata consegna", e provvede a contattare la P.A. per la risoluzione del problema.

  In particolare, nell'ipotesi in cui, trascorsi 10 giorni dalla data di trasmissione della notifica di mancata consegna, il Sistema di interscambio non sia riuscito a recapitare la fattura elettronica alla P.A., viene trasmessa al cedente/prestatore l' "*Attestazione di avvenuta trasmissione della fattura con impossibilità di recapito*", che comporta, in ogni caso, da parte della P.A., il pagamento del corrispettivo.

Regime transitorio per le fatture emesse prima del 6 giugno 2014

Sul punto, la C.M. 1/2014, nel confermare il divieto, per la P.A. committente, di accettare fatture cartacee, emesse dopo la decorrenza dell'obbligo di fatturazione elettronica (in base alle diverse scadenze stabilite a seconda della P.A. interessata) chiarisce che le **fatture** in formato cartaceo **emesse prima** della decorrenza del citato **obbligo** devono essere **regolarmente pagate** dalla P.A.[18].

In tale ipotesi, il cedente/prestatore non deve emettere nuove fatture in formato elettronico.

[18] Il chiarimento si è reso necessario poiché l'art.6, co.6, del D.M. 55/2013 stabilisce un termine (3 mesi dalla decorrenza dell'obbligo di fatturazione elettronica), oltre il quale la P.A. non potrà più pagare le fatture emesse in forma cartacea. Ciò avrebbe potuto indurre una P.A. a non pagare, decorsi i 3 mesi dall'avvio dell'obbligo, i corrispettivi delle prestazioni ricevute, risultanti da fatture in forma cartacea emesse prima dell'avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica.