



Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

## RISOLUZIONE N. 6/2013

**Oggetto:** RISOLUZIONE ai sensi dell' articolo 3 bis (**Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà**) l.r. n. 22/09 - iniziativa della Commissione europea, avente ad oggetto "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici" COM(2013) 449 final - Assegnata con il Prov. n. 4/UE/2013 - Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà in risposta alla consultazione del Comitato delle Regioni.

L'anno duemilatredici, il giorno 24 del mese di Settembre, presso la Sala D'Annunzio del Consiglio Regionale in L'Aquila, si è riunita la 6<sup>a</sup> Commissione Consiliare di cui al Decreto n. 31 del 1° agosto 2013 del Presidente del Consiglio Nazario Pagano, convocata con nota prot. 10664 del 19 settembre 2013.

Presidenza: Emiliano Di Matteo

Consiglieri presenti: Di Matteo, Mincone, Veri, Sulpizio, Caramanico;

Consiglieri assenti: Terra, De Matteis, Stati, Di Pangrazio, Costantini, Acerbo, Caporale, Saia.

Consigliere segretario: in assenza del consigliere segretario eletto, svolge le funzioni il consigliere Franco Caramanico.

### la VI<sup>a</sup> Commissione consiliare

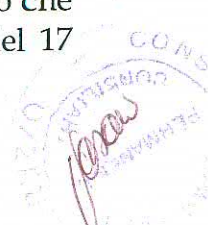
VISTO l'art. 117, comma 5, della Costituzione;

VISTO l'articolo 5, commi 3 e 4, del Trattato sull'Unione europea ai sensi dei quali:

"3. In virtù del principio di **sussidiarietà**, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di **proporzionalità**, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità";

VISTO il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (2007/C 306/01) pubblicato nella GUUE n. C. 306 del 17 dicembre 2007 ed, in particolare,





Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

- il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di "early warning", in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da essi adottata ai Parlamenti nazionali, in modo tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;
- l'art. 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;
- le disposizioni che hanno rafforzato il ruolo del Comitato delle Regioni nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle proposte di atti normativi europei;

VISTA la 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*) e, in particolare, l'art. 8, comma 3 (*Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà*) e l'art. 25 (*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*);

VISTO lo Statuto della Regione Abruzzo;

VISTA la l.r. 30 ottobre 2009, n. 22 (*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei*) ed, in particolare, l'articolo 3 bis (*Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà*);

VISTO l'art. 115, commi 8-11, del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale;

VISTA la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 39 del 17 marzo 2010 avente ad oggetto "*Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alla rete di monitoraggio della sussidiarietà del Comitato delle Regioni*";

VISTA, altresì, la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 48 del 4 aprile 2013 avente ad oggetto "*Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alle attività della CALRE per l'anno 2013*";

CONSIDERATO che, in data 3 luglio 2013, il Comitato delle Regioni ha invitato le istituzioni iscritte nella rete di sussidiarietà a condividere la propria analisi di sussidiarietà sulla iniziativa della Commissione europea avente ad oggetto la "*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici*" COM(2013) 449 final;

CONSIDERATO, inoltre, che il Comitato delle Regioni ha precisato che l'iniziativa rientra tra le cinque priorità in tema di sussidiarietà individuate dal COR per l'anno 2013; che la

Stampa circolare con il testo "REGIONE ABRUZZO" e "COMMISSIONE CONSILIARE" e una firma manoscritta.



Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

consultazione è stata lanciata nell'ambito del periodo di otto settimane di cui alla procedura di Early Warning System che si concluderà il 26 Settembre 2013;

PRESO ATTO delle considerazioni emerse nella riunione tenuta il 12 settembre 2013 tra il Servizio Affari Istituzionali ed Europei del Consiglio regionale ed il Servizio Tecnico regionale dei Lavori Pubblici della Giunta regionale d'Abruzzo;

CONSIDERATO che il termine per la presentazione delle osservazioni scadrà il prossimo 26 Settembre 2013;

All'unanimità dei presenti (25 voti a favore)

DELIBERA DI APPROVARE LE SEGUENTI OSSERVAZIONI

## 1. Premessa

### **1.1. Il gruppo di lavoro CALRE sussidiarietà 2013**

Nel corso della 16<sup>a</sup> Assemblea Plenaria della Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE) svoltasi a Merida (Spagna) il 29 e 30 novembre 2012 è stato costituito anche per il 2013 il gruppo di lavoro dedicato ai temi sussidiarietà con il coordinamento del Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo.

L'elemento di novità che caratterizza l'attività del gruppo per l'anno 2013 è rappresentato dall'intento del coordinamento di stimolare la collaborazione tra le Commissioni che all'interno delle singole Assemblee legislative della Regione CALRE si occupano di affari europei analogamente a quanto avviene attraverso la COSAC per i parlamenti nazionali.

Obiettivo del gruppo del 2013 è quello di effettuare la verifica di sussidiarietà su due dossier individuati dal Comitato delle Regioni come iniziative prioritarie da sottoporre alla suddetta verifica nel 2013.

Tra tali iniziative è stata individuata quella in esame relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

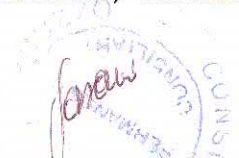
Fino ad ora hanno presentato le proprie osservazioni l'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna e dei Länder Austriaci.

## 2. La proposta di Direttiva in sintesi

Il 26 giugno 2013 la Commissione Europea ha lanciato una nuova iniziativa verso la modernizzazione degli appalti pubblici. L'iniziativa ha ad oggetto una proposta di direttiva UE mirata all'uso della **fatturazione elettronica negli appalti pubblici**.

L'approccio scelto dalla Commissione è duplice.

In primo luogo, al fine di eliminare i problemi di interoperabilità tra gli standard nazionali, si propone di dare mandato al competente organismo di normazione europeo a sviluppare un modello semantico standard europeo dei dati della fattura elettronica di base che standardizzi le informazioni contenute in una fattura elettronica, ritenuto





Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

essenziale per consentire l'interoperabilità transfrontaliera e per garantire la conformità legale.

In secondo luogo, la proposta prevede l'obbligo per le amministrazioni degli Stati membri di accettare fatture elettroniche conformi al nuovo standard europeo.

Secondo la Commissione un'iniziativa legislativa in materia di fatturazione elettronica andrebbe ad integrare il processo di modernizzazione in corso della normativa sugli appalti pubblici, eviterebbe un'ulteriore frammentazione del mercato interno, contribuirebbe a eliminare le barriere di accesso al mercato nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri nonché gli ostacoli al commercio.

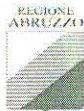
In sintesi gli elementi caratterizzanti la proposta:

- la direttiva sarà applicata alle fatture elettroniche emesse a seguito dell'esecuzione di **contratti aggiudicati per**:
  - appalti di lavori, forniture e servizi (direttiva 2004/18/CE);
  - appalti di servizi di trasporto e postali (direttiva 2004/17/CE);
  - appalti relativi ai settori della difesa e sicurezza in conformità delle rispettive direttive europee (direttiva 2009/81/CE).
- per **fattura elettronica** si intende: una fattura emessa e ricevuta in un qualsiasi formato elettronico (art.2);
- la Commissione Europea demanda al competente organismo di normazione europeo il compito di definire una norma europea **per il modello semantico dei dati che sia tecnologicamente neutrale (art. 3, paragrafo 1), tuttavia non dovrebbe richiedere la firma elettronica (considerando 7)**. Se la norma europea redatta soddisfa i requisiti richiesti dalla Commissione Europea è **pubblicata sulla GU (art. 3, comma 2)**;
- le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori **non possono rifiutare** le fatture elettroniche conformi alla norma europea (art. 4);
- le disposizioni della direttiva non pregiudicano quelle della direttiva 2006/112/CE del Consiglio (**direttiva IVA**) (art. 5);
- **gli Stati membri attuano le disposizioni della direttiva entro il termine perentorio di 48 mesi dalla sua entrata in vigore (art. 6).**

### 3. Sulla base giuridica

La proposta di direttiva si fonda **sull'articolo 114** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".





Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

Il richiamo all'articolo 114 TFUE è giustificato dalla Commissione Europea al fine di eliminare, attraverso la proposta di direttiva, gli ostacoli all'accesso al mercato negli appalti pubblici transfrontalieri nonché agli impedimenti al commercio, migliorando così le condizioni per il funzionamento del mercato interno.

La base giuridica appare corretta, tuttavia, si esprimono dubbi per quanto attiene l'affermata coerenza tra la proposta di direttiva e quanto previsto dalla direttiva 2006/112/CE relativa al sistema di imposta comune sul valore aggiunto (direttiva IVA).

In proposito, la proposta di direttiva in esame, dopo aver affermato al considerando 17 che: "occorre garantire che le condizioni per l'emissione e l'accettazione delle fatture elettroniche ai fini IVA non vengano modificate da nessuna delle disposizioni della presente direttiva", all'articolo 5, prevede che la stessa "non pregiudica le disposizioni della direttiva 2006/112/CE del Consiglio".

Nel merito, poi, la proposta di direttiva dispone che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori non possono rifiutare le fatture elettroniche conformi alla norma comune europea (considerando n. 9 e art. 4) e, con riguardo al modello semantico standard europeo, afferma che lo stesso "non dovrebbe richiedere la firma elettronica" (considerando n. 7).

Tali disposizioni non appaiono essere in armonia con la direttiva 2006/112/CE in relazione a quanto previsto dagli articoli 232 e 233 della stessa.

L'art. 232, infatti, subordina all'accordo del destinatario il ricorso ad una fattura elettronica; l'art. 233, al comma 2, individua l'utilizzo della firma elettronica avanzata quale esempio di tecnologia che assicura l'autenticità dell'origine e dell'integrità del contenuto di una fattura elettronica.

Un'ulteriore criticità potrebbe verificarsi qualora i requisiti per la fatturazione elettronica previsti dalla norma europea risultino differenti da quelli attualmente previsti dagli articoli 226 e 226 ter della direttiva IVA che, a loro volta, individuano i contenuti, rispettivamente, della fattura e della fattura semplificata.

Qualora le suddette discordanze non fossero risolte, la materia sarebbe regolata da due direttive europee in modo differente con la conseguenza che lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, cui fa riferimento la base giuridica richiamata dalla proposta di direttiva, potrebbe non essere raggiunto.

#### 4. Sul rispetto del principio di sussidiarietà

*Araceli*  
CONSIGLIO REGIONALE



Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

Si ritiene che la proposta di direttiva sia rispettosa del principio di sussidiarietà in termini di necessità dell'intervento dell'Unione europea.

L'obiettivo della interoperabilità della fatturazione elettronica negli appalti pubblici dell'Unione Europea può infatti essere raggiunto con un atto dell'Unione che fissi parametri standard per tutti gli Stati membri.

### **5. Sul rispetto del principio di proporzionalità**

Si ritiene che la scelta della **forma dell'azione**, la direttiva, sia conforme all'obiettivo che la proposta intende perseguire ossia quello di introdurre l'utilizzo della fatturazione elettronica in tutti gli Stati membri dell'Unione e rimuovere i problemi di accesso al mercato connessi alla insufficiente interoperabilità degli attuali sistemi di fatturazione elettronica.

La necessità di un atto legislativo europeo trae origine dall'esigenza di imporre agli Stati membri l'obbligo di ricevere le fatture elettroniche che rispettino detto modello.

Il ricorso alla direttiva, piuttosto che al regolamento, risulta essere corretto in quanto saranno necessarie misure nazionali a vari livelli (legislativo, regolamentare, amministrativo e tecnico) per recepire la norma europea per il modello semantico dei dati e per consentire alle amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di darvi applicazione.

### **6. Nel merito della direttiva**

Ai sensi dell'art. 3 della proposta di direttiva la Commissione europea chiede al competente organismo di normazione europeo di definire una norma europea per il modello semantico dei dati della fattura elettronica di base, che deve essere **tecnologicamente neutrale** ma, come riporta il considerando n. 7, **non dovrebbe richiedere la firma elettronica**.

Lo Stato Italiano, in merito, con decreto ministeriale 3 aprile 2013 n. 55 ha emanato il **regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche**, prevedendo espressamente l'uso della **firma elettronica** per la fatturazione elettronica.

Per le amministrazioni italiane e le altre amministrazioni europee che hanno puntato da tempo a soluzioni normative e tecnico-operative fortemente basate su un diffuso utilizzo della firma elettronica negli scambi finanziari e commerciali, la proposta di evitare a priori l'uso della firma elettronica tra i criteri della fatturazione elettronica, vorrebbe dire



Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

retrocedere ed annullare anni di sforzi e investimenti per una soluzione tecnica che, tra l'altro, rimane tra le più innovative e sicure.

La norma europea, pertanto, individuando criteri diversi da quelli della firma elettronica oltre a **non essere "tecnologicamente neutrale"** potrebbe comportare, per le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori e le imprese che hanno adottato la firma elettronica, **ulteriori costi per adeguarsi al nuovo sistema in una fase, come quella attuale, di *spending review* a causa della persistente crisi economica.**

In generale, si evidenzia la difficoltà di esprimersi in merito ad una norma della quale non si conoscono i contenuti considerato anche che i criteri fissati dalla Commissione per la sua redazione sono solo due, ossia, che tale norma:

- sia tecnologicamente neutrale;
- garantisca la tutela dei dati personali in conformità della direttiva 95/46/CE.

D'altra parte, sebbene nel considerando n. 7 si individuano ulteriori criteri, resta fermo che non si ha possibilità di conoscere il reale contenuto della norma.

Inoltre, il termine di 48 mesi dalla data di entrata in vigore della direttiva, imposto agli Stati per effettuare la trasposizione della stessa nell'ordinamento interno, potrebbe risultare inadeguato considerato che l'adeguamento deve avvenire rispetto alla norma europea, non contenuta nella direttiva, e che, a sua volta, deve essere elaborata dall'organismo di normazione, condivisa dalla Commissione UE e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

**Si suggerisce, quindi, di modificare l'articolo 6 della proposta di direttiva facendo decorrere i 48 mesi per la sua attuazione dalla data di pubblicazione della norma europea e non dalla entrata in vigore della direttiva.**

L'applicazione della direttiva, infine, come anche evidenziato al punto 5.1. della sintesi della valutazione d'impatto (SWD(2013) 223 final), genererebbe alcuni costi di attuazione per le aziende, per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli Stati membri.

Tali costi potrebbero essere recuperati a seguito dei vantaggi connessi alla fatturazione elettronica dalla grande impresa ma potrebbero essere sproporzionati per le PMI e soprattutto per le microimprese che avrebbero per questo uno svantaggio competitivo.

**Per ragioni di pari opportunità e per assicurare parità di condizioni a tutte le imprese operanti nell'Unione, anche a quelle che operano a livello locale e che non hanno le stesse opportunità di quelle che operano a livello internazionale, occorre prevedere nella proposta di direttiva le necessarie disposizioni di sostegno alle PMI e alle microimprese per l'attuazione della fatturazione elettronica.**



Consiglio Regionale  
6<sup>a</sup> Commissione Consiliare

*"Per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea"*

## E DI TRASMETTERE LA PRESENTE RISOLUZIONE

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nonché alle relative Commissioni competenti, al fine dell'espressione del parere secondo quanto previsto dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012;
- al Comitato delle Regioni- rete di sussidiarietà
- al Ministro per gli affari europei
- al Presidente della Giunta regionale
- alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, affinché abbia la massima diffusione tra le Assemblee legislative regionali e delle Province autonome

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO f.f.

Franco Caramanico

IL PRESIDENTE  
DELLA VI<sup>a</sup> COMMISSIONE

Emiliano Di Matteo

