



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Decreto del 07/03/2008

Titolo del provvedimento:

Individuazione del gestore del sistema di interscambio della fatturazione elettronica nonché delle relative attribuzioni e competenze.

(Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 103 del 03/05/2008)

Preambolo

Preambolo.

Testo: in vigore dal 03/05/2008

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", che all'art. 1, commi da 209 a 214, detta disposizioni in materia di entrata con le quali, al fine di semplificare il procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili, introduce l'obbligo della emissione, della trasmissione, della conservazione e della archiviazione esclusivamente in forma elettronica delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, alle modalità e termini ivi stabiliti;

Visto il decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52, di "Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA";

Visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale";

Visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 27, del 3 febbraio 2004 recante "Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici e alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto";

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 98, del 27 aprile 2004, recante le "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici";

Visto il provvedimento 9 dicembre 2004 del direttore dell'Agenzia delle entrate, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 298, del 21 dicembre 2004, con il quale sono state disposte le "Modalità di trasmissione e contenuti della comunicazione telematica ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, ai fini dell'emissione delle fatture da parte del cliente o del terzo residente in un Paese, con il quale non esistono strumenti giuridici di reciproca assistenza in materia di IVA";

Visti, in particolare, i commi 211 e 212 del citato art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nei quali è disposto che la trasmissione delle fatture elettroniche avviene attraverso il sistema di interscambio istituito dal Ministero dell'economia e delle finanze e da questo gestito anche avvalendosi delle proprie strutture societarie e che il gestore di detto sistema è individuato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale sono altresì definite le competenze ed attribuzioni;

Visto il decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, recante "Riforma dell'organizzazione del

governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" ed, in particolare, gli articoli 57 e 62, con i quali e' stata istituita la Agenzia delle entrate alla quale sono state attribuite, tra le altre, le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali, che non sono assegnate alla competenza di altre agenzie, amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, enti od organi, con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli adempimenti e l'evasione fiscale;

Visto il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito, con modificazioni dalla legge 27 marzo 1976, n. 60, recante "Norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria" ed in particolare l'art. 3;

Vista la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", ed, in particolare, i commi 56, 57, 59 e 194, dell'art. 1, per la parte relativa alla realizzazione del sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria per la condivisione, il costante scambio e la gestione coordinata dei dati;

Vista la legge 30 dicembre 1991, n. 413, ed in particolare, l'art. 22, comma 4, in base al quale le attivita' di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo della fiscalita' possono essere affidate a societa' specializzate aventi esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione tecnica dei sistemi informativi complessi, con particolare riguardo al preminente interesse dello Stato alla sicurezza e segretezza;

Visto il contratto di servizi quadro del 23 dicembre 2005 e quelli precedentemente conclusi tra l'amministrazione finanziaria e SOGEI - Societa' Generale d'Informatica S.p.A. aventi tutti ad oggetto l'affidamento delle attivita' di manutenzione, sviluppo e la conduzione dell'intero sistema informativo della fiscalita';

Considerato che le disposizioni in ordine all'obbligo della forma elettronica per la emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture, anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili, nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, sono dettate in materia di entrate e sono finalizzate alla semplificazione del procedimento di fatturazione e di registrazione delle operazioni imponibili;

Considerato che il sistema di interscambio, attraverso il quale deve avvenire la trasmissione delle fatture elettroniche, si inserisce nel quadro di evoluzione normativa in materia di predisposizione e conservazione ai fini fiscali dei documenti digitali, nell'ambito del quale opera l'Agenzia delle entrate alla quale sono attribuite funzioni riguardanti le entrate tributarie erariali, non assegnate alle competenze di altre agenzie e che svolge, tra le altre, l'attivita' di informazione ed assistenza ai contribuenti, anche tramite servizi telematici al fine di semplificare il rapporto con gli stessi e di agevolare gli adempimenti fiscali;

Considerato che SOGEI - Societa' Generale d'Informatica S.p.A., svolge, fin dal 1976, attivita' di sviluppo, conduzione e manutenzione del sistema informativo della fiscalita', del quale il sistema di interscambio deve considerarsi una integrazione, ed in tale attivita' trentennale ha conseguito professionalita' con specifiche conoscenze, non solo nel campo tecnico-infomatico, ma anche dei processi organizzativi dell'amministrazione e delle norme tributarie e fiscali;

Rilevato l'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze di attribuire all'Agenzia delle entrate la responsabilita' della gestione del sistema di interscambio ed alla SOGEI - Societa' Generale di Informatica S.p.A. la conduzione tecnica del sistema medesimo, atteso che detti soggetti, per la rispettiva competenza, sono in grado di supportare l'amministrazione finanziaria ed in

generale la pubblica amministrazione nella realizzazione, manutenzione e gestione del sistema di interscambio della fatturazione elettronica;

Ritenuto altresì che l'individuazione di detti soggetti, ciascun per la rispettiva competenza, consente una integrazione progressiva ed automatica con il processo di validazione della correttezza e regolarità fiscale e contributiva, sia ai fini della partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento indette da amministrazioni aggiudicatrici sia, soprattutto, ai fini della liquidazione delle fatture da parte della pubblica amministrazione;

Decreta:

art. 1

Oggetto

Testo: in vigore dal 03/05/2008

1. L'Agenzia delle entrate è individuata quale gestore del sistema di interscambio di cui all'art. 1, commi 211 e 212, legge 24 dicembre 2007, n. 244; a tal fine l'Agenzia delle entrate si avvale della SOGEI - Società Generale di Informatica S.p.A., quale apposita struttura dedicata ai servizi strumentali ed alla conduzione tecnica di detto sistema di interscambio.

art. 2

Compiti dell'Agenzia delle entrate

Testo: in vigore dal 03/05/2008

1. Nell'ambito della funzione attribuita alla Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 1, alla stessa sono affidati i compiti di:

- a) coordinamento del sistema di interscambio con il sistema informatico della fiscalità;
- b) controllo della gestione tecnica del sistema di interscambio;
- c) gestione dei dati e delle informazioni che transitano attraverso il sistema di interscambio ed elaborazione di flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica.

2. L'Agenzia delle entrate, inoltre, svolgerà compiti di vigilanza in ordine al trattamento dei dati e delle informazioni che transitano attraverso il sistema di interscambio.

3. Con cadenza semestrale, l'Agenzia delle entrate riferisce al Ministero dell'economia e delle finanze sull'andamento e l'evoluzione del sistema di interscambio.

art. 3

Compiti affidati a SOGEI

Testo: in vigore dal 03/05/2008

1. Nell'ambito dei compiti affidati a SOGEI - Società Generale di Informatica S.p.A. ai sensi dell'art. 1, la stessa svolge le attività di:

- a) sviluppo, conduzione e manutenzione tecnica ed operativa del sistema di interscambio;
- b) supporto e assistenza alle pubbliche amministrazioni destinatarie delle fatture elettroniche;
- c) studio, ricerche, elaborazioni e statistiche relative ai dati che transitano attraverso il sistema di interscambio, senza riferimenti nominativi e comunque privi di ogni riferimento che ne permetta il collegamento con gli interessati e secondo modalità che rendano questi ultimi non identificabili;
- d) impulso e promozione, in favore delle pubbliche amministrazioni delle azioni necessarie per l'adozione dell'infrastruttura tecnologica utile per la ricezione e la gestione delle fatture elettroniche;
- e) supporto e assistenza alla Agenzia delle entrate per i compiti a quest'ultima affidati ai sensi dell'art. 2;
- f) relazione periodica all'Agenzia delle entrate sullo stato di

avanzamento delle attivita' svolte nell'ambito del sistema di interscambio.

art. 4

Costi ammissibili

Testo: in vigore dal 03/05/2008

1. Agenzia delle entrate e SOGEI - Societa' Generale di Informatica S.p.A. sono tenute a fornire al Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta, tutte le informazioni in qualsiasi modo relative alle attivita' svolte in forza del presente decreto e, comunque, tutti i dati trattati che transitano attraverso il sistema di interscambio.

art. 5

Procedure di comunicazione

Testo: in vigore dal 03/05/2008

1. Ai fini di quanto previsto nel presente decreto, le attivita' svolte dalla SOGEI - Societa' Generale d'Informatica - S.p.A. sono regolate dal contratto di servizi quadro concluso in data 23 dicembre 2005, di cui alle premesse, e, in particolare, dagli appositi contratti esecutivi che verranno all'uopo conclusi con l'Agenzia delle entrate nel rispetto dei limiti derivanti dagli ordinari stanziamenti di bilancio.

Roma, 7 marzo 2008

Il Ministro: Padoa Schioppa

Registrato alla Corte dei conti l'11 aprile 2008

Ufficio controllo atti Ministeri economico-finanziari, registro n. 2 .br, Economia e finanze, foglio n. 53

Allegato

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Testo: in vigore dal 03/05/2008

Il presente decreto e' emanato in attuazione e nel rispetto dell'art. 1, commi 211 e 212, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)".

In particolare, in forza di quanto disposto dall'art. 1, comma 212 della citata legge finanziaria 2008, il decreto deve individuare il gestore del sistema di interscambio in materia di fatturazione elettronica e definire, altresì, le competenze e le attribuzioni tra le quali sono inclusi, per espressa previsione di legge, (i) "il presidio del processo di ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle amministrazioni destinatarie", nonché (ii) "la gestione dei dati informa aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica".

Viene innanzitutto in rilievo che il decreto si inserisce nel più ampio quadro di evoluzione normativa in materia di predisposizione e conservazione di documenti digitali da parte delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'art. 1, comma 209, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 statuisce che l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture, emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili, deve essere effettuata esclusivamente in forma elettronica.

Ne consegue che l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica introdotta nell'ambito del nostro ordinamento dal decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 in materia di semplificazione e armonizzazione delle modalita' di fatturazione in materia di IVA - consente la completa sostituzione dei titoli cartacei con documenti

informatici secondo standard comuni che permettono l'automatizzazione del flusso di informazioni tra fornitori e amministrazione, nonché la semplificazione e la maggiore economicità dei processi di fatturazione.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 al comma 211 dell'art. 1, inoltre, precisa che la trasmissione delle fatture elettroniche può avvenire esclusivamente tramite il sistema di interscambio istituito dal Ministero dell'economia e delle finanze, il quale può avvalersi per la gestione del medesimo anche di proprie strutture societarie.

Il sistema di interscambio è, quindi, l'unica interfaccia per i fornitori essendo ad esso demandata la gestione del coordinamento e l'indirizzamento del flusso informativo.

Tanto premesso, scopo del decreto è quello di individuare il gestore del sistema di interscambio in materia di fatturazione elettronica, nonché le sue competenze ed attribuzioni.

Il decreto, infatti, all'art. 1, attribuisce all'Agenzia delle entrate la titolarità della gestione del sistema di interscambio che si avvale di SOGEI - Società Generale d'Informatica - S.p.A., società interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, per la conduzione tecnica e lo svolgimento dei servizi strumentali.

La ragione di dette attribuzioni è da rinvenire nella natura delle attività svolte da tali organismi e segnatamente dall'Agenzia delle entrate e dalla SOGEI - Società Generale d'Informatica - S.p.A.

Infatti, l'Agenzia delle entrate, istituita con decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, svolge le funzioni inerenti alle entrate tributarie erariali che non sono assegnate alla competenza di altre amministrazioni con il compito, tra gli altri, di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia assistendo i contribuenti sia contrastando l'evasione fiscale tramite controlli.

Invece, SOGEI - Società Generale d'Informatica S.p.A., ai sensi dell'art. 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e in conformità a quanto convenuto nel contratto di servizi del 23 dicembre 2005 tra l'amministrazione finanziaria e detta società, sviluppa, conduce e manutiene il sistema informativo della fiscalità.

Ai sensi dell'art. 2, il decreto demanda all'Agenzia delle entrate specifiche attribuzioni di indirizzo, di coordinamento e di controllo del sistema di interscambio, gravando altresì sulla stessa l'obbligo di riferire al Ministero dell'economia e delle finanze in merito all'evoluzione del sistema di interscambio ogni sei mesi.

Con il successivo art. 3 sono demandate a SOGEI - Società Generale d'Informatica S.p.A. le attività di sviluppo, di gestione e di conduzione dell'infrastruttura tecnologica e dei servizi informatici del sistema di interscambio; in detto articolo si prevede, inoltre, a garanzia del maggior coordinamento possibile, che SOGEI - Società Generale d'Informatica S.p.A. relazioni periodicamente all'Agenzia delle entrate sullo stato di avanzamento delle attività svolte nell'ambito del sistema di interscambio.

Inoltre, l'art. 4 del decreto dispone che sia l'Agenzia delle entrate sia SOGEI - Società Generale d'Informatica S.p.A. sono tenute a fornire al Ministero dell'economia e delle finanze tutte le informazioni relative alle attività oggetto del decreto e ai dati trattati che transitano nel sistema di interscambio.

L'art. 5, stabilisce che le attività svolte dalla SOGEI - Società Generale d'Informatica S.p.A., sono regolate dal contratto di servizi quadro concluso in data 23 dicembre 2005 ed efficace fino alla fine del 2011, nonché da appositi contratti esecutivi che verranno conclusi con Agenzia delle entrate nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Quadro di riferimento del progetto "fatturazione elettronica"

L'art. 1, comma 209 e seguenti della legge n. 244, del 2007 (finanziaria per il 2008), introduce l'obbligo della fatturazione elettronica per la pubblica amministrazione e per tutti gli operatori economici.

Tale intervento si colloca nell'ambito delle linee di azione richieste dall'Unione europea relativamente alla digitalizzazione dei processi amministrativi tra cui, in particolare, l'iniziativa "i2010" che incoraggia gli Stati membri a dotarsi di un adeguato quadro normativo, organizzativo e tecnologico per gestire in forma elettronica l'intero ciclo degli acquisti.

Alcuni paesi europei, tra cui la Danimarca, Norvegia e Finlandia, hanno avviato un programma di introduzione della fatturazione elettronica nelle relazioni tra mercati di fornitura e pubblica amministrazione. In particolare, l'esempio della Danimarca costituisce oggi un modello di "best practice" a livello europeo: a partire dal 1 febbraio 2005 tutto il settore pubblico Danese (ministeri, strutture sanitarie, istituzioni scolastiche, etc...) accetta, per obbligo legislativo, solo fatture in formato elettronico. A seconda della propria capacita' di investimento e dei volumi di fatturazione verso la pubblica amministrazione, i fornitori hanno la possibilita' di scegliere la soluzione tecnologica piu' adatta per inviare la fattura elettronica attraverso i diversi canali: intermediari dedicati ai piccoli operatori, portale della pubblica amministrazione, sistemi proprietari aderenti a specifici standard. A livello complessivo, comunque, il servizio e' assicurato da un unico sistema che garantisce l'indirizzamento delle fatture alle diverse amministrazioni per il tramite di un codice univoco assegnato.

In Italia il contesto normativo per avviare la diffusione del sistema della fatturazione elettronica e' maturo e la legge finanziaria per il 2008, in particolare, ha impresso una svolta decisiva. L'introduzione dello strumento della fatturazione elettronica consentira', dunque, la completa sostituzione dei titoli cartacei con documenti informatici organizzati secondo standard comuni che determinano l'automatizzazione del flusso informativo tra fornitore e amministrazione. Cio', oltre a garantire una completa trasparenza dei processi di fatturazione, consentira' vantaggi in termini economici, logistici e di semplificazione dei processi.

Dal punto di vista del modello operativo, anche sulla base delle esperienze sviluppate da altri paesi, si e' scelto di adottare un sistema che replica le migliori esperienze europee:

- * autonomia di scelta per i fornitori delle modalita' di adeguamento al nuovo sistema a tutela della massima apertura di mercato, limitando l'intervento centrale alla definizione delle regole tecniche;

- * promozione della diffusione di intermediari privati in grado di supportare gli operatori con minor capacita' di investimento in tecnologie;

- * costituzione di un sistema unificato di interscambio, come unica interfaccia per i fornitori, che gestisce il coordinamento e indirizzamento del flusso informativo a tutte le amministrazioni.

Il gestore del sistema di interscambio

L'art. 1, comma 212 della legge finanziaria 2008 prevede che entro il 31 marzo 2008 venga individuato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, il gestore del sistema di interscambio, definendone in particolare le competenze.

Il sistema di interscambio garantira' la gestione unificata del sistema di identificazione delle amministrazioni che i fornitori utilizzeranno per indirizzare le fatture e monitorera' i flussi informativi presidiando la distribuzione dei documenti digitali alle amministrazioni.

Il modello operativo ipotizzato prevede che il gestore del sistema di interscambio delle fatture valida e gestisce i flussi, effettua le opportune verifiche dell'integrita' e indirizza le fatture sul sistema documentale, previa protocollazione. Inoltre, quale possibile responsabile della conservazione, adempie agli obblighi per la conservazione sostitutiva quale servizio per le amministrazioni che in fase transitoria non siano autonome dal punto di vista organizzativo e tecnologico.

Dal punto di vista dell'individuazione del gestore si ritiene che

l'amministrazione finanziaria per il tramite del proprio braccio tecnologico e strumentale sia il candidato piu' idoneo in quanto:

* il progetto si inserisce e da attuazione al quadro di evoluzione normativa in materia di fatturazione elettronica e conservazione ai fini fiscali dei documenti digitali definito negli anni dall'Agenzia delle entrate e rappresenta un passo fondamentale nell'introduzione delle fatturazione elettronica come standard sul mercato a supporto degli obiettivi di trasparenza e contrasto all'evasione;

* dal punto di vista dell'integrazione del patrimonio informativo sono evidenti le sinergie con l'anagrafe tributaria anche solo in termini di identificazione univoca e validazione dell'operatore economico (che non potra' avvenire che tramite il codice fiscale/partita IVA);

* e' evidente anche l'integrazione del processo di fatturazione elettronica con processi contigui (in particolare trasmissione del F24 on-line) che utilizzano un modello organizzativo e tecnologico assolutamente omogeneo e testato nell'ambito dei servizi telematici fiscali.

Si segnala, inoltre, che l'identificazione del gestore nell'alveo dell'amministrazione finanziaria, potrebbe consentire progressivamente l'integrazione automatica con il processo di validazione della correttezza fiscale e contributiva ai fini della liquidazione delle fatture dei fornitori della pubblica amministrazione prevista dai recenti interventi normativi.

Primo piano operativo di massima

Dal punto di vista temporale la norma prevede alcuni passi operativi che sono stati ipotizzati su un asse di riferimento indicativo che e' necessario porsi, in prima istanza, come obiettivo:

La realizzazione di un sistema di fatturazione elettronica prevede un percorso attuativo di tipo progressivo: l'approccio proposto e' di tipo incrementale e potrebbe prevedere di rendere disponibile il sistema a sottoinsiemi di persone fisiche e societa' suddivise per volumi di affari.

Si puo' ipotizzare l'avvio in fase sperimentale nel primo semestre 2009 per le sole aziende piu' grandi e per un sottoinsieme di amministrazioni (ipoteticamente la stessa amministrazioni finanziaria), la successiva estensione dell'obbligo alle sole grandi aziende su tutte le amministrazioni coinvolte e la progressiva estensione alle aziende piu' piccole.

Questo garantirebbe non solo di consentire un adeguamento tecnologico progressivo agli operatori economici ma anche, e soprattutto, l'adeguamento da parte degli intermediari e delle stesse amministrazioni che sono ad oggi assolutamente impreparate anche solo alla gestione della conservazione sostitutiva.