



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.4.2012
COM(2012) 179 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Una strategia per gli appalti elettronici

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Una strategia per gli appalti elettronici

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione illustra l'importanza strategica degli appalti elettronici (*e-procurement*)¹ e definisce le principali azioni attraverso le quali la Commissione intende accompagnare la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici nell'UE.

Gli appalti elettronici possono semplificare in modo significativo la gestione degli appalti, ridurre gli sprechi e ottenere migliori risultati (prezzi inferiori, migliore qualità) stimolando la concorrenza in tutto il mercato unico. Possono inoltre contribuire ad affrontare due delle principali sfide alle quali l'economia europea è chiamata a confrontarsi: la necessità di ottimizzare l'efficienza della spesa pubblica in un contesto di restrizioni di bilancio e la necessità di trovare nuove fonti di crescita economica.

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che hanno già compiuto il passaggio agli appalti elettronici segnalano generalmente un risparmio che si colloca tra il 5 e il 20%. Inoltre, l'esperienza pratica dimostra che i costi di investimento possano essere ammortizzati rapidamente. Date le dimensioni del mercato totale degli appalti nell'UE, un risparmio del 5% porterebbe circa 100 miliardi di euro nelle casse pubbliche. Gli appalti elettronici offrono inoltre notevoli vantaggi dal punto di vista ambientale, riducendo il consumo di carta, i trasporti e la necessità di locali per gli archivi, che comportano costi e consumo di energia. I benefici economici e ambientali degli appalti elettronici vanno quindi di pari passo, contribuendo all'obiettivo di crescita sostenibile previsto dalla strategia Europa 2020. Inoltre, l'agenda digitale europea² e il piano d'azione eGovernment 2011-2015³ sottolineano l'importanza di collegare le capacità di gestire gli appalti per via elettronica in tutto il mercato unico.

Nonostante questi indiscutibili vantaggi, l'UE è in ritardo rispetto sia ai propri obiettivi che a quelli internazionali. Nonostante gli ambiziosi obiettivi politici, gli appalti elettronici sono al momento utilizzati soltanto nel 5-10% delle procedure di appalto effettuate in tutta l'UE⁴. A titolo di confronto, un mercato degli appalti interamente elettronico è stato completato in Corea già nel 2007, cosa che ha consentito risparmi annui pari a 4,5 miliardi di dollari USA⁵, ossia circa l'8% della spesa annua totale per appalti pubblici. In Brasile l'80% delle procedure

¹ Uso di comunicazioni elettroniche e trattamento elettronico delle operazioni da parte delle organizzazioni del settore pubblico per l'acquisto di forniture e servizi o per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici.

² COM(2010) 245 definitivo.

³ COM(2010) 743 del 15 dicembre 2010.

⁴ Secondo la dichiarazione ministeriale di Manchester del 24 novembre 2005, tutte le pubbliche amministrazioni europee dovranno essere in grado, entro il 2010, di gestire elettronicamente il 100% dei loro appalti e almeno il 50% degli appalti pubblici di importo superiore alla soglia UE: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

⁵ Per ulteriori informazioni cfr. <http://www.pps.go.kr/english/>.

di appalto pubblico viene effettuata per via elettronica. Per sfruttare i benefici offerti dagli appalti elettronici e per evitare di perdere competitività, l'UE è chiamata ad agire adesso.

La Commissione ha presentato una proposta ambiziosa ma realistica per modernizzare il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici⁶ come previsto nell'atto per il mercato unico del 2011⁷. Tali proposte mirano a completare la transizione verso gli appalti elettronici nell'UE entro la metà del 2016⁸. L'obiettivo finale è quello di rendere la procedura per gli appalti elettronici interamente automatizzata, in cui tutte le fasi, dalla pubblicazione (*e-notification*) al pagamento (*e-payment*), sono effettuate per via elettronica⁹. Ciò ottimizzerà l'efficienza degli appalti elettronici per il settore pubblico e permetterà alle imprese europee, in particolare alle PMI, di sfruttare pienamente i vantaggi del mercato unico del digitale.

2. CAMBIARE IN MEGLIO – LE RAGIONI ECONOMICHE A FAVORE DEGLI APPALTI ELETTRONICI

Il mercato degli appalti pubblici dell'UE è molto ampio: le vigenti direttive riguardano contratti per un valore di circa 447 miliardi di euro, mentre secondo le stime il valore del mercato complessivo per l'acquisto di merci, servizi e lavori da parte del settore pubblico dell'UE ammonta a oltre 2 400 miliardi di euro¹⁰. Su un mercato così grande, gli appalti elettronici possono contribuire a migliorare significativamente l'efficienza:

- gli appalti elettronici possono contribuire a migliorare l'accesso alle gare di appalto e la loro trasparenza, in particolare per le PMI, in modo da stimolare la concorrenza transfrontaliera, l'innovazione e la crescita nel mercato unico. Possono anche contribuire a ridurre i tassi di errore, ad esempio evitando la necessità, durante le diverse fasi della procedura di aggiudicazione, di inserire più volte nei sistemi elettronici informazioni disponibili su carta;
- gli appalti elettronici possono anche consentire notevoli riduzioni dei costi, sia riducendo il prezzo che il settore pubblico paga per acquistare beni, servizi e lavori, sia riducendo i costi di transazione per il settore pubblico e per gli operatori economici (anche grazie alla riduzione della durata delle procedure d'appalto). I risparmi così realizzati possono contribuire al risanamento del bilancio o essere impiegati per iniziative intese a promuovere la crescita.

⁶ Proposte del 20 dicembre 2011: COM(2011) 895 definitivo; COM(2011) 896 definitivo e COM(2011) 897 definitivo.

⁷ L'atto per il mercato unico individua una serie di misure intese a stimolare l'economia europea e a creare occupazione.

⁸ Le proposte prevedono l'uso obbligatorio degli appalti elettronici entro due anni a decorrere dal termine previsto per il recepimento, cosa che, secondo il calendario previsto per l'adozione, dovrebbe consentire l'attuazione entro la metà del 2016.

⁹ Le procedure d'appalto prevedono due fasi principali: la fase che precede l'aggiudicazione del contratto e la fase che la segue. La fase che precede l'aggiudicazione comprende tutte le fasi intermedie della procedura di appalto fino all'aggiudicazione del contratto (pubblicazione di bandi e avvisi, accesso ai documenti di gara, presentazione delle offerte, valutazione delle proposte e aggiudicazione del contratto). La fase che segue l'aggiudicazione comprende tutte le fasi intermedie della procedura di appalto successive all'aggiudicazione del contratto (ordine, fatturazione e pagamento).

¹⁰ Cfr. relazione della Commissione europea sugli indicatori degli appalti pubblici (2010): http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

Il lavoro di modellizzazione economica svolto dai servizi della Commissione europea indica che le riduzioni dei prezzi negli appalti pubblici¹¹ possono avere un impatto macroeconomico significativo. Le riduzioni dei prezzi ipotizzate in questa modellizzazione rientrano nella forchetta delle riduzioni realizzate grazie ai sistemi per gli appalti elettronici esistenti e dopo cinque anni potrebbero determinare un aumento del PIL pari allo 0,1-0,2%¹². Un calcolo prudente e sommario contenuto in un altro studio indica che la transizione completa verso gli appalti elettronici potrebbe produrre risparmi compresi tra 50 e 75 miliardi di euro l'anno¹³.

Gli esempi di soluzioni adottate con successo in tutta Europa in materia di appalti elettronici sono numerosi¹⁴:

- a seguito dell'introduzione degli appalti elettronici gli ospedali portoghesi sono stati in grado di realizzare riduzioni dei prezzi sui loro appalti pari al 18%. Nel complesso, si stima che il passaggio agli appalti pubblici in Portogallo abbia consentito risparmi di circa 650 milioni di euro per il primo anno che potrebbero avere raggiunto quota 1,2 miliardi di euro se tutte le amministrazioni aggiudicatrici avessero pienamente applicato le procedure elettroniche per gli appalti. I potenziali risparmi si collocano pertanto fra il 6 e il 12% della spesa complessiva per gli appalti pubblici. I risparmi sono dovuti in massima parte al fatto che la maggiore concorrenza (numero più elevato di offerte per ciascuna procedura) ha determinato prezzi inferiori, ma anche al miglioramento dell'efficienza amministrativa;
- XchangeWales, il programma di appalti elettronico gallese, ha prodotto in tre anni risparmi pari a 58 milioni di sterline (dicembre 2011). I costi d'investimento legati all'introduzione del programma sono stati ammortizzati in un solo anno. Finora il programma ha consentito di risparmiare circa 15 milioni di fogli di carta, ossia 101 tonnellate di CO₂. Al momento nel sistema sono registrati 56 000 fornitori e sono stati pubblicati per via elettronica contratti per un valore di 18 miliardi di euro;
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*), la centrale di committenza francese, stima che il progressivo passaggio agli appalti elettronici abbia ridotto del 10% gli oneri amministrativi a carico degli acquirenti (ad esempio grazie ad una più rapida analisi delle offerte e un agevole accesso ai documenti) e di un ulteriore 10% i costi legati ai servizi giuridici (l'uso degli appalti elettronici ha ridotto il numero di verifiche giuridiche necessarie). Nonostante la necessità di formare il personale e di modificare i metodi di lavoro interni, i costi legati alla realizzazione del sistema sono minimi rispetto ai benefici già realizzati;

¹¹ Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che hanno già compiuto il passaggio agli appalti elettronici segnalano generalmente un risparmio che si colloca tra il 5 e il 20%, dovuto essenzialmente alle riduzioni dei prezzi.

¹² Cfr. Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, novembre 2009 (Commissione europea, DG Affari economici e finanziari): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

¹³ Cfr. *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, Deutsche Bank Research (febbraio 2011). Cfr. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000269867.PDF.

¹⁴ Questi esempi sono stati ottenuti dalla Commissione europea tramite contatti diretti con varie amministrazioni pubbliche e parti interessate.

- uno studio relativo a 400 enti locali nei Paesi Bassi mostra che il passaggio agli appalti elettronici consente un risparmio sui costi superiore a 8 500 euro per gara. Lo studio si è basato sull'uso di mezzi elettronici, dalla pubblicazione dei bandi e degli avvisi fino alla presentazione delle offerte, ma non ha compreso la valutazione automatica (non disponibile sulle piattaforme elettroniche al momento dello studio, ma che adesso sta producendo ulteriori importanti risparmi). Due dei fattori principali che contribuiscono a tali risparmi sui costi sono la riduzione dei tempi (per ciascuna procedura, le amministrazioni aggiudicatrici risparmiano in media fino a 3 giorni e gli offerenti fino a 1 giorno) e la riduzione delle spese di stampa e di spedizione (stimate a 2 350 euro per gara);
- da una recente indagine svolta presso i gestori degli appalti pubblici in Norvegia è emerso che nessuno dei gestori che hanno partecipato all'indagine vorrebbe tornare alla procedura di aggiudicazione manuale, su supporto cartaceo. L'indagine indica che l'uso degli appalti elettronici ha determinato una maggiore partecipazione delle imprese straniere (22% degli intervistati) e delle PMI (30% degli intervistati), ha comportato un numero maggiore di offerte per ciascuna gara (74% degli intervistati), ha ridotto i costi d'acquisto (70% degli intervistati) e ha ridotto di oltre il 10% i tempi richiesti da ciascuna gara (73% dei partecipanti). Pur non essendo pienamente rappresentativi data l'esiguità del campione, tali risultati illustrano i vantaggi che gli appalti elettronici sono in grado di offrire.

L'attuazione degli appalti elettronici comporta inevitabilmente alcuni costi immediati, ma l'esperienza dimostra che essi possono essere ammortizzati in un periodo di tempo relativamente breve. I sistemi già realizzati dimostrano che gli appalti elettronici possono essere un mezzo potente per promuovere la partecipazione delle PMI, anche sul piano transfrontaliero: per le PMI è infatti più facile individuare e sfruttare le opportunità di gara utilizzando mezzi elettronici piuttosto che con la tradizionale procedura cartacea.

3. SUPERARE LE BARRIERE – LA STRADA DA SEGUIRE

Le ragioni economiche a favore degli appalti elettronici sono molto valide e le tecnologie che li rendono possibili sono adesso ampiamente disponibili. Tuttavia, la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici nell'UE continua ad essere ostacolata da diverse barriere. Dalle risposte al Libro verde del 2010 sugli appalti elettronici¹⁵ si evincono due principali fattori che spiegano la lentezza della loro diffusione.

1. l'“inerzia” dimostrata da alcune parti interessate. La sfida consiste nel persuadere gli acquirenti e i fornitori riluttanti a modificare abitudini ormai radicate, convincendoli che i benefici previsti sono realistici e che gli investimenti possono essere ammortizzati entro un periodo ragionevole;
2. la *frammentazione dei mercati* che può risultare dall'esistenza di una grande varietà di sistemi, talvolta tecnicamente complessi, adottati nell'UE (e a volte nell'ambito di un unico Stato membro), cosa che può causare un aumento dei costi per gli operatori economici/fornitori.

¹⁵ Sintesi delle risposte al Libro verde sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

La sfida consiste pertanto nel convincere le parti interessate ad accogliere nuove soluzioni elettroniche e nel garantire che i nuovi sistemi favoriscano un più ampio accesso a questi importanti mercati in tutta l'UE. I risultati della valutazione 2010 del piano d'azione¹⁶ per gli appalti elettronici dimostrano la necessità di misure supplementari per favorire la diffusione degli appalti elettronici, visto che la tecnologia necessaria a condurre gli appalti per via elettronica è ormai operativa. Per superare queste barriere, la Commissione europea ha avviato una serie di iniziative, che prevedono misure sia legislative che non legislative. Questo capitolo descrive tali iniziative.

3.1. Creare un quadro giuridico efficace

La strategia esposta nella presente comunicazione si basa sulle disposizioni in materia di appalti elettronici contenute nelle proposte legislative adottate dalla Commissione europea nel dicembre 2011, che andranno a sostituire il vigente quadro legislativo. Essa si fonda sul presupposto che tali proposte saranno adottate senza modifiche sostanziali. Tuttavia, ciò non pregiudica l'esito dell'iter legislativo, di cui dovranno tenere conto le organizzazioni che realizzano i sistemi per gli appalti elettronici.

La proposta relativa agli appalti pubblici in generale¹⁷ prevede una transizione graduale verso la generalizzazione dei mezzi elettronici di comunicazione. Entro il termine previsto per il recepimento, tali mezzi di comunicazione diventeranno obbligatori per alcuni soggetti e per alcune fasi della procedura di appalto, quali ad esempio la trasmissione elettronica a TED¹⁸ e la pubblicazione elettronica dei bandi e degli avvisi. Entro tale termine anche le centrali di committenza passeranno ad usare mezzi di comunicazione integralmente elettronici, compresa la presentazione elettronica (*e-submission*) delle offerte. Tutte le altre amministrazioni aggiudicatrici saranno tenute ad espletare tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti mediante mezzi di comunicazione elettronici al più tardi due anni dopo il termine previsto per il recepimento, salvo in circostanze debitamente giustificate.

La proposta comprende anche la semplificazione delle disposizioni che disciplinano talune procedure e strumenti elettronici, quali i sistemi dinamici di acquisizione (DPS), le aste elettroniche (*e-auctions*) e i cataloghi elettronici (*e-catalogues*). Inoltre, la piattaforma e-CERTIS, che diventerà una stanza di compensazione obbligatoria due anni dopo il termine previsto per il recepimento, elencherà i certificati e gli attestati che possono essere richiesti per ottenere la qualifica di offerente di appalti e stabilirà i criteri di equivalenza da uno Stato membro all'altro. Ciò offrirà maggiore chiarezza e certezza del diritto, in particolare per quanto riguarda la presentazione transfrontaliera dei certificati e degli attestati che possono essere richiesti dagli Stati membri¹⁹.

Le disposizioni sugli appalti elettronici contenute nella proposta relativa al settore dei servizi pubblici²⁰ sono sostanzialmente simili a quelle relative agli appalti pubblici in generale. La

¹⁶ Cfr. il piano d'azione e i documenti connessi, compresa la valutazione 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm.

¹⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (COM(2011) 896 definitivo).

¹⁸ TED (*Tenders Electronic Daily*) è la versione *online* del supplemento della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, dedicato agli appalti pubblici europei.

¹⁹ Ulteriori informazioni su e-CERTIS sono disponibili sul sito internet Europa, alla pagina: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, (COM(2011) 895 definitivo).

proposta sulle concessioni²¹ contiene anche requisiti sui mezzi di comunicazione elettronici e prevede un periodo transitorio di cinque anni invece che di due. Se le proposte della Commissione saranno adottate entro la fine del 2012 (termine approvato dal Consiglio europeo informale del 30 gennaio 2012), la maggior parte delle procedure di appalto disciplinate dalle proposte dovrebbe, in linea di principio, essere effettuata mediante mezzi di comunicazione elettronici entro la metà del 2016.

Non da ultimo, le proposte favoriscono la condivisione di informazioni e di migliori pratiche e promuovono la cooperazione attraverso l'uso del sistema d'informazione del mercato interno (IMI), un'applicazione *online* sicura che consente alle autorità competenti nel SEE di comunicare rapidamente e facilmente con le loro controparti in un altro paese. In futuro si potrebbe valutare la possibilità di sinergie tra l'applicazione IMI ed e-CERTIS.

L'approccio progressivo all'attuazione degli appalti elettronici mira a dare a tutti i soggetti interessati il tempo di far fronte alle sfide operative, assicurando nel contempo che il ritmo del cambiamento acceleri e che tutti gli Stati membri seguano lo stesso calendario generale. L'obiettivo è quello di evitare la coesistenza per troppo tempo di procedure elettroniche e cartacee, che aumentano in misura significativa i costi sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli operatori economici. La Commissione invita gli Stati membri ad avviare quanto prima i lavori preparatori necessari per garantire che le disposizioni proposte siano attuate nei tempi previsti. La Commissione seguirà i progressi degli Stati membri e pubblicherà una relazione al riguardo, come previsto al punto 3.5.

Le proposte della Commissione incoraggiano l'interoperabilità tra i sistemi per gli appalti elettronici e contengono disposizioni intese a garantire che i fornitori non incontrino barriere tecniche quando presentano offerte su sistemi diversi. A tal fine, esse conferiscono alla Commissione il potere di adottare atti delegati in una serie di ambiti specifici per rendere obbligatorio l'uso di norme tecniche specifiche, che potrebbero essere elaborate sulla base del lavoro svolto dagli organismi di normalizzazione competenti e delle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti sui sistemi di aggiudicazione elettronici (*eTendering*) (cfr. punto 3.2). Inoltre, nel quadro dell'agenda digitale europea è in corso l'elaborazione di orientamenti su come utilizzare gli standard quando si effettuano appalti relativi ai sistemi di informazione e comunicazione (TIC)²².

Pur senza rendere obbligatorio l'uso delle firme elettroniche (*e-signatures*), le proposte legislative mirano a conseguire un equilibrio migliore tra offrire flessibilità alle amministrazioni pubbliche che desiderano utilizzare questo strumento e garantire una maggiore interoperabilità transfrontaliera delle firme elettroniche. Se le amministrazioni pubbliche richiedono l'uso di una firma elettronica avanzata così come definita nella direttiva 1999/93/CE sulle firme elettroniche, esse sono tenute ad accettare firme elettroniche basate su un certificato elettronico qualificato di cui all'elenco di fiducia, secondo quanto previsto dalla decisione della Commissione 2009/767/CE. La proposta consolida dunque l'approccio sviluppato nel quadro della direttiva sui servizi.

Per rafforzare la fiducia e la sicurezza e per garantire la facilità d'uso e l'interoperabilità dei sistemi elettronici in tutta l'UE, la Commissione sta attualmente valutando il quadro che

²¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM(2011) 897 definitivo).

²² Azione prevista dall'agenda digitale europea: "indicazioni in merito al legame tra standardizzazione delle TIC e appalti pubblici".

disciplina l'identificazione, l'autenticazione e le firme elettroniche. Una proposta legislativa al riguardo è prevista entro la fine del secondo trimestre del 2012.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (1) Il Parlamento europeo e il Consiglio concordano un **nuovo quadro giuridico che prevede la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici**. Termine: adozione entro la fine del 2012.
- (2) Se necessario, la Commissione europea **armonizza i requisiti tecnici attraverso atti delegati**. Termine: dopo l'adozione delle nuove direttive.
- (3) La Commissione europea propone un **nuovo quadro giuridico per l'identificazione, l'autenticazione e le firme elettroniche**. Termine: entro il secondo trimestre del 2012.

3.2. Promuovere soluzioni pratiche basate sulle migliori pratiche

Le recenti proposte legislative sono una condizione necessaria ma non sufficiente per attuare con successo gli appalti elettronici nell'UE. Inoltre, per aiutare gli Stati membri durante il periodo della transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici e per risolvere determinati problemi pratici che attualmente ne limitano la diffusione, sono necessarie alcune azioni di accompagnamento non legislative.

Le tecnologie informatiche sono ormai mature per una nuova generazione di sistemi per gli appalti elettronici. Nuovi paradigmi, già utilizzati nel settore privato, si rendono disponibili agli acquirenti pubblici, consentendo loro di semplificare e snellire il processo di acquisto senza compromettere gli interessi pubblici di cui gli appalti devono tenere conto, ad esempio in materia di trasparenza, concorrenza, inclusione delle PMI e degli offerenti transfrontalieri, ecc.

Riconoscendo questo potenziale, le proposte legislative della Commissione sono basate sul principio della semplificazione, priorità di cui tener conto nel valutare le possibili soluzioni per attuare nella pratica gli appalti elettronici. Tali soluzioni dovrebbero cercare di garantire un equilibrio ottimale tra risultati, rapporto costi/benefici e accessibilità, rispettando nel contempo - come è ovvio - le norme del diritto dell'UE. I sistemi per la gestione elettronica degli appalti dovrebbero essere concepiti in modo da garantire la piena partecipazione delle PMI al mercato degli appalti pubblici, in linea con lo "Small Business Act" e con il principio "pensare anzitutto in piccolo" (*think small first*). Uno degli obiettivi specifici dovrebbe essere quello di rendere la presentazione per via elettronica quanto più accessibile possibile, eliminando le barriere che attualmente spesso scoraggiano i nuovi arrivati dall'intraprendere le onerose procedure di registrazione o autenticazione richieste da alcune piattaforme, che in alcuni casi impongono l'uso di strumenti e risorse disponibili solo nel paese interessato.

Per far fronte a queste sfide, la Commissione ha istituito un gruppo di esperti sui sistemi di aggiudicazione elettronica (*eTendering Expert Group*, e-TEG) incaricato di definire, per la fase che precede l'aggiudicazione, uno schema in grado di fornire una base per lo sviluppo di soluzioni ottimali. L'obiettivo è quello di promuovere la ricerca di soluzioni che trovino l'equilibrio ottimale tra la fruibilità e altre caratteristiche, tra cui ad esempio la sicurezza. Un compito essenziale per l'e-TEG consiste nel definire un modello efficace per la presentazione per via elettronica, al momento la strozzatura più importante, che ostacola la diffusione degli appalti elettronici. L'attività dell'e-TEG si fonderà sui lavori di normalizzazione in corso, quale ad esempio quello svolto dal gruppo di lavoro CEN BII.

Utilizzando questo schema come modello di riferimento, l'e-TEG presenterà inoltre raccomandazioni sulle azioni che dovranno essere prese dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri per assicurare la diffusione di piattaforme per gli appalti elettronici che garantiscano l'accesso transfrontaliero e agevolino l'utilizzo da parte di tutti gli operatori economici, in particolare le PMI, preservando comunque l'autonomia degli Stati membri di definire le soluzioni che meglio si adattano alle esigenze nazionali e che possono essere integrate nelle piattaforme esistenti.

Parallelamente, la Commissione ha lanciato una valutazione comparativa delle attuali pratiche relative agli appalti elettronici in Europa. Sarà poi pubblicata una raccolta di casi ("Golden Book"), che illustrerà le migliori pratiche di attuazione e descriverà le piattaforme per gli appalti elettronici già in uso, esaminandone caratteristiche quali l'accessibilità, la facilità d'uso e il rapporto costi/benefici. I risultati di tale lavoro saranno usati per promuovere la convergenza degli Stati membri e delle amministrazioni pubbliche che investono sulle infrastrutture per gli appalti elettronici verso queste buone pratiche e la loro adozione.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (4) Il gruppo di esperti **e-TEG** formula **raccomandazioni intese a promuovere sistemi ottimali per gli appalti elettronici**, che agevolino l'accesso transfrontaliero e siano di facile uso per tutte le imprese. Termine: inizio 2013.
- (5) La Commissione europea pubblica una **relazione sulle migliori pratiche in materia di appalti elettronici**. La Commissione europea fa uso di questi risultati per promuovere le migliori pratiche in tutta l'UE. Termine: metà del 2013.

3.3. Sostenere lo sviluppo dell'infrastruttura per gli appalti elettronici

La Commissione ha promosso l'attuazione di soluzioni per gli appalti elettronici transfrontalieri attraverso PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*)²³, un progetto pilota in parte finanziato mediante il programma per la competitività e l'innovazione (*Competitiveness and Innovation Programme - CIP*). Piuttosto che una piattaforma per gli appalti elettronici, il progetto PEPPOL fornisce i punti di interoperabilità necessari per collegare le piattaforme già esistenti negli Stati membri. Il progetto si conclude a metà del 2012, ma la Commissione intende sostenere più a lungo termine una serie di soluzioni interoperabili proposte da PEPPOL. Nel quadro del CIP, inoltre, è attualmente aperto un nuovo invito a presentare proposte volte a mettere a punto un insieme completo, coerente e riutilizzabile di moduli per i servizi pubblici, mettendo insieme e completando il lavoro svolto da cinque progetti pilota in corso nell'ambito del CIP (compreso PEPPOL)²⁴.

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha proposto il lancio del "meccanismo per collegare l'Europa" (*Connecting Europe Facility - CEF*)²⁵. L'obiettivo del programma sarebbe quello di sostenere gli investimenti nelle infrastrutture necessarie per consentire la prestazione di servizi pubblici transfrontalieri (ossia le infrastrutture di servizi elettronici essenziali di interesse pubblico). Lo stanziamento proposto per tali infrastrutture è di circa 2 miliardi di euro e gli appalti elettronici sarebbero uno dei servizi più importanti in

²³ <http://www.peppol.eu/>.

²⁴ Cfr. http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ Il CEF è stato proposto nel 2011 come strumento comune di finanziamento delle reti transeuropee. Cfr. la comunicazione della Commissione dal titolo "Pacchetto per la crescita: integrazione delle infrastrutture europee", COM(2011) 676 e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, COM(2011) 665.

esame. Attualmente si stima che i progetti finanziati nell'ambito del CEF saranno avviati nel 2014-2015.

Inoltre, la Commissione utilizzerà i fondi strutturali del quadro strategico comune (QSC) proposto per integrare gli investimenti effettuati dal CEF e sostenere il ricorso agli appalti elettronici per tutte le pubbliche amministrazioni in Europa.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (6) La Commissione europea **contribuisce alla sostenibilità delle componenti di PEPPOL** a partire dalla metà del 2012.
- (7) La Commissione europea **finanzia e sostiene lo sviluppo delle infrastrutture per gli appalti elettronici** in tutta l'Europa attraverso il **meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility - CEF)**. La Commissione europea lancia questi progetti a partire dal 2014-2015.
- (8) La Commissione europea promuove **l'utilizzo dei fondi strutturali per favorire la diffusione degli appalti elettronici** in tutta l'Europa, come previsto dal quadro strategico comune per il periodo 2014-2020.

3.4. Strategia di divulgazione

Per superare l'inerzia dimostrata da alcune parti interessate (cfr. capitolo 3), la Commissione porrà in essere un'ampia strategia di divulgazione, destinata ad informare le amministrazioni aggiudicatrici e i fornitori sui benefici degli appalti elettronici e su come sfruttarli appieno. Tale strategia poggerà su una serie di strumenti, tra cui:

- la rete *Enterprise Europe Network*, che presterà consulenza mirata alle PMI europee illustrando loro le opportunità di presentare offerte in tutta l'UE grazie agli appalti elettronici;
- per informare gli enti regionali e locali circa i vantaggi che possono trarre dagli appalti elettronici e dalle buone pratiche al riguardo, la Commissione intende sfruttare le possibilità di creare reti offerte dall'iniziativa *Open Days* - Settimana europea delle regioni e delle città, dai programmi Urbact/INTERREG e da altri strumenti di diffusione delle buone pratiche.

La Commissione intende inoltre organizzare una conferenza annuale ad alto livello sugli appalti elettronici, che riunirà una vasta gamma di parti interessate per discutere gli ultimi sviluppi in materia di appalti elettronici. La prima conferenza annuale avrà luogo entro la metà del 2012.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (9) La Commissione europea attua **un'ampia strategia di divulgazione** intesa ad informare le amministrazioni pubbliche e le imprese circa le opportunità e i vantaggi offerti dagli appalti elettronici.
- (10) La Commissione europea organizza una **conferenza annuale sugli appalti elettronici**, a partire dalla metà del 2012.

3.5. Sorvegliare la diffusione e i benefici degli appalti elettronici

Una delle condizioni necessarie affinché i responsabili politici dell'UE e nazionali possano accompagnare e guidare la diffusione degli appalti elettronici è la capacità di seguire gli sviluppi e di misurare l'impatto dei cambiamenti. Per ottimizzare la transizione dalla procedura tradizionale a quella elettronica, i responsabili politici a livello UE, nazionale e locale sono accomunati dall'interesse di disporre di informazioni attendibili e comparabili. È pertanto necessario mettere a punto una serie di indicatori che consentano di tracciare un quadro globale sia della diffusione degli appalti elettronici che degli incrementi di efficienza che essa comporterà.

Per soddisfare questo importante requisito, la Commissione ha avviato uno studio volto a mettere a punto indicatori a livello UE per gli appalti elettronici. Il progetto consentirà di seguire i progressi della diffusione degli appalti elettronici e di gettare le basi concettuali per un futuro regime di comunicazione di dati sull'impiego degli appalti elettronici in tutta l'UE e sul loro impatto economico. Tale regime di comunicazione si baserà sulla capacità delle piattaforme di appalti elettronici di produrre indicatori omogenei una volta che la migrazione verso gli appalti elettronici sarà completata. Tali dati possono essere raccolti ed elaborati a vari livelli per acquisire, quasi in tempo reale, le informazioni richieste su tutti gli appalti pubblici in tutta l'UE.

Per promuovere la realizzazione di progressi costanti verso l'obiettivo della generalizzazione degli appalti elettronici nell'UE, la Commissione intende sorvegliare da vicino sia la diffusione degli appalti elettronici che il loro impatto economico e pubblicherà una relazione sugli appalti elettronici entro la metà del 2013. Tale relazione, che individuerà sia i progressi realizzati che gli eventuali problemi ancora in sospeso e formulerà raccomandazioni sulle tappe successive, poggierà anche sugli indicatori messi a punto dallo studio di cui sopra.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (11) La Commissione europea getta le basi dei **sistemi elettronici di controllo della spesa per appalti pubblici** in tempo reale. Termine: metà del 2013.
- (12) La Commissione europea elabora una **relazione annuale sugli appalti elettronici**. Termine: metà del 2013 (prima relazione).

4. DARE L'ESEMPIO

In qualità di committente importante, la Commissione europea riconosce la propria responsabilità nell'ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo possibile e nell'assicurare che le proprie procedure di appalto siano quanto più efficaci ed efficienti possibile. Ciò comporta la valorizzazione del potenziale degli appalti elettronici.

L'agenda digitale europea²⁶ e il piano d'azione per l'eGovernment del 2010²⁷ impegnano la Commissione europea ad attuare "un ambizioso piano d'azione per una Commissione online (eCommission) per il periodo 2011-2015, che prevede la generalizzazione delle procedure elettroniche per gli appalti pubblici, una strategia di informazione del settore pubblico e una politica di trasparenza". La Commissione prevede di adottare il piano d'azione per la *eCommission* entro la fine del secondo trimestre del 2012.

²⁶ COM(2010) 245 del 19 maggio 2010.

²⁷ COM(2010) 743 del 15 dicembre 2010.

La Commissione sta già conducendo progetti pilota sia per quanto riguarda la fase che precede l'aggiudicazione del contratto che in quella che la segue, quali ad esempio i progetti *eTendering*²⁸ ed *e-PRIOR*²⁹. Questi progetti saranno integrati in una soluzione globale che coprirà tutte le fasi della procedura di appalto. Grazie al progetto *e-PRIOR* (attuato nell'ambito del programma ISA³⁰), la fatturazione elettronica è in uso presso la direzione generale dell'Informatica (DIGIT) della Commissione dal 2009, offrendo notevoli vantaggi rispetto alla tradizionale fatturazione su supporto cartaceo, tra cui una migliore qualità dei dati, tempi di elaborazione più rapidi, assenza di codifica dei dati o di scansione degli allegati, cosa che riduce sensibilmente gli errori. Inoltre, fin dall'inizio del 2012 la fatturazione elettronica (*e-invoicing*) e progressivamente altre procedure relative agli appalti elettronici stanno diventando obbligatorie per altre direzioni generali della Commissione e per le agenzie europee che si avvalgono di contratti quadro della DG Informatica.

Inoltre, la prossima fase di sviluppo si concentrerà sulla messa a punto di un sistema per la presentazione elettronica delle offerte, probabilmente l'aspetto di più difficile realizzazione della fase che precede l'aggiudicazione. Uno studio di fattibilità e successivamente l'attuazione pilota della presentazione elettronica delle offerte (*e-submission*) sono previsti entro la fine del 2012. Il sistema è concepito in modo da essere interoperabile con l'infrastruttura sviluppata nel quadro del progetto PEPPOL. Inoltre, il *software* è stato e continuerà ad essere messo a disposizione degli utenti esterni e degli sviluppatori su base *open-source*. Al momento le amministrazioni aggiudicatrici di diversi paesi, quali la Grecia, la Norvegia e il Portogallo, stanno sperimentando la soluzione "open e-PRIOR" o ne stanno valutando l'attuazione.

La Commissione europea intende completare la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici, comprese le fasi che precedono l'aggiudicazione e quelle che la seguono, entro la fine di giugno 2015, rispettando gli impegni previsti nell'agenda digitale europea e nel piano d'azione eGovernment. Nel dicembre 2011 il comitato di alto livello sull'informatica della Commissione ha deciso di avviare i lavori preparatori necessari. La Commissione lavorerà inoltre in stretta collaborazione con le altre istituzioni, organi e agenzie dell'Unione europea, al fine di aiutarli ad integrare le soluzioni per gli appalti elettronici nelle loro procedure di aggiudicazione.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (13) **La Commissione generalizzerà l'uso degli appalti elettronici entro la metà del 2015** (un anno prima della data di scadenza prevista per gli Stati membri).
- (14) Per ridurre i costi di investimento, **la Commissione europea mette le sue soluzioni per gli appalti elettronici a disposizione degli Stati membri** che si stanno dotando delle infrastrutture necessarie.

5. DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEGLI APPALTI ELETTRONICI

Il vigente testo dell'accordo sugli appalti pubblici (*Government Procurement Agreement – GPA*) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) contiene disposizioni molto

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>

²⁹ e-PRIOR è una soluzione elaborata in seno alla Commissione europea, resa disponibile agli utenti esterni come soluzione *open-source* ("open e-PRIOR").

Cfr. <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>

limitate circa gli appalti elettronici. Esso si limita infatti a disporre che le parti si consultino regolarmente sugli sviluppi in questo campo. Il testo del GPA recentemente concordato segna una svolta in quanto riconosce l'importanza di utilizzare e sostenere l'impiego di mezzi elettronici per gli appalti e include esplicitamente gli appalti aggiudicati per via elettronica nell'ambito di applicazione dell'accordo. Per l'uso di mezzi elettronici sono stabiliti principi generali, mentre le norme specifiche riguardano, tra l'altro, la pubblicazione elettronica dei bandi e degli avvisi e il ricorso alle aste elettroniche. Al di là di queste norme giuridiche, per evitare nuovi ostacoli ai contratti transfrontalieri sarà essenziale tenere consultazioni informali tra le parti sull'uso dei sistemi per gli appalti elettronici. La presenza di norme internazionali comuni di elevata qualità è il presupposto necessario per realizzare il necessario livello di apertura e interoperabilità.

Alla luce della crescente importanza della dimensione internazionale degli appalti elettronici, è necessario garantire che i sistemi per gli appalti elettronici siano aperti agli offerenti di tutte le giurisdizioni, soprattutto alle parti contraenti dell'accordo GPA dell'OMC. La Commissione europea cercherà quindi di intensificare la sua partecipazione ai forum internazionali di normalizzazione che si occupano di appalti elettronici e di includere l'argomento in modo più sistematico nei dialoghi bilaterali in materia di regolamentazione con i suoi principali partner commerciali.

AZIONI FONDAMENTALI:

(15) La Commissione europea **promuove il dialogo internazionale in materia di regolamentazione** dei sistemi aperti per gli appalti elettronici e **segue attivamente i lavori internazionali di normalizzazione in materia.**

6. CONCLUSIONE

Essenzialmente, le difficoltà legate alla transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici non sono di natura né tecnica né tecnologica. Si tratta in primo luogo di difficoltà economiche e politiche, che non possono essere superate senza un forte impegno al massimo livello politico. La Commissione invita pertanto gli Stati membri e il Parlamento europeo a dare un chiaro segnale politico della loro determinazione a far fronte a questa sfida, in particolare adottando il nuovo pacchetto legislativo sugli appalti pubblici entro la fine di quest'anno, in modo che la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici nell'UE sia completata entro la metà del 2016.