



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 ottobre 2010
(OR. en)**

15215/10

**MAP 4
TELECOM 111
MI 390**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 18 ottobre 2010
Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto: LIBRO VERDE sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010) 571 definitivo.

All.: COM(2010) 571 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.10.2010
COM(2010) 571 definitivo

LIBRO VERDE

sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE

SEC(2010) 1214

LIBRO VERDE

sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE

1. PERCHÉ UN LIBRO VERDE SUGLI APPALTI ELETTRONICI?

Con il termine appalti elettronici si designa l'uso da parte delle amministrazioni pubbliche e di altre organizzazioni del settore pubblico di mezzi elettronici di comunicazione e di trattamento delle operazioni per l'acquisto di forniture o di servizi o per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici. Tuttavia, la posta in gioco non si limita al semplice passaggio da sistemi cartacei a sistemi che utilizzino le comunicazioni elettroniche per le procedure di appalto pubblico. Gli appalti elettronici possono contribuire a migliorare in misura considerevole l'efficienza dei singoli acquisti, della gestione complessiva degli appalti pubblici e del funzionamento del mercato dei contratti della pubblica amministrazione.

L'introduzione progressiva degli appalti elettronici rientra nel programma dell'*e-government*, il quale può trasformare interamente il funzionamento e le prestazioni dell'amministrazione pubblica. L'agenda digitale europea varata dalla Commissione prevede l'adozione di un Libro bianco della Commissione per illustrare le misure che la essa intende adottare per creare un'infrastruttura interconnessa per gli appalti elettronici¹.

Il presente Libro verde costituisce il primo passo verso il conseguimento di quest'obiettivo e verso la definizione e l'applicazione di un programma ambizioso ma realistico, inteso a sfruttare il potenziale delle TIC per migliorare gli appalti pubblici in tutto il mercato unico.

Il presente Libro verde costituisce anche il primo passo verso un riesame coordinato, ambizioso e completo del vigente quadro UE in materia di appalti pubblici, su cui si baseranno le proposte di riforma della normativa UE. Esso sarà seguito da un secondo Libro verde che affronterà altre questioni relative alla modernizzazione del vigente quadro UE in materia di appalti pubblici.

Nel 2005 i ministri dell'UE hanno espresso l'auspicio che *“nel 2010 almeno il 50% degli appalti pubblici di importo superiore alla soglia UE (vengano) conclusi per via elettronica”*². Per raggiungere quest'obiettivo, la Commissione ha modificato la normativa e ha attuato il piano di azione sugli appalti elettronici del 2004³. Tuttavia, la realtà è ancora lungi dal corrispondere alle aspirazioni iniziali, a causa della complessità tecnica, logistica e amministrativa di tale cambiamento. Secondo la valutazione⁴ effettuata dalla Commissione, negli Stati membri pionieri in materia⁵ meno del 5% dei bilanci complessivi destinati agli appalti pubblici è attribuito tramite sistemi elettronici.

¹ Un'agenda digitale europea, COM(2010) 245, pag. 32.

² Dichiarazione ministeriale di Manchester del 2005.

³ Comunicazione sul piano di azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici, pubblicato nel dicembre 2004.

⁴ Cfr. la valutazione della Commissione del piano di azione sugli appalti pubblici elettronici del 2004 e lo studio di base pubblicati sul sito della DG Mercato interno e servizi.

⁵ Tra cui il Portogallo, che ha reso obbligatorio l'appalto elettronico dalla fase della notifica a quella dell'aggiudicazione a decorrere dal 1° novembre 2009.

La Commissione ritiene che sia giunto il momento di riconcentrare l'azione dell'Unione sul sostegno all'utilizzo degli appalti elettronici da parte delle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali. La tecnologia è ormai matura. Piattaforme efficienti per gli appalti pubblici sono ben presenti in molte regioni e Stati membri. Il traffico su questi sistemi ha raggiunto la massa critica e registra un forte incremento. Vi è l'opportunità di diffondere le migliori pratiche e di correggere le carenze del quadro giuridico e politico dell'UE, che potrebbero altrimenti soffocare questi sviluppi.

Vi è inoltre l'opportunità di allineare gli sviluppi e i processi per assicurare che componenti chiave dell'emergente infrastruttura per gli appalti elettronici permettano la partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto. Una proliferazione incontrollata di soluzioni e di applicazioni tecniche potrebbe creare inutili barriere alla partecipazione degli operatori economici a procedure organizzate sui sistemi dei paesi partner. Se è vero che la partecipazione transfrontaliera agli appalti elettronici resta aneddotica, la Commissione ritiene che sia saggio agire fin d'ora per evitare che gli ostacoli tecnici o operativi diventino endemici nell'emergente panorama degli appalti elettronici.

Cosa sono gli appalti elettronici?

Con il termine appalti elettronici si designa la sostituzione lungo tutta la catena di procedure cartacee con procedure basate su sistemi di comunicazione e trattamento TCI. Gli appalti elettronici implicano l'introduzione di processi elettronici per le varie fasi della procedura d'appalto: pubblicazione del bando e degli avvisi, trasmissione dei documenti di gara, presentazione delle offerte, valutazione, aggiudicazione dell'appalto, ordine, fatturazione e pagamento.

Dato che le procedure di fatturazione e di pagamento (post-aggiudicazione) non sono specifiche per gli appalti, le soluzioni sviluppate per il mercato (B2B) in generale possono essere utilizzate per gli appalti elettronici⁶. Tuttavia, alcune fasi (notifica, presentazione, valutazione e ordine) richiedono soluzioni su misura. La più grande sfida riguarda le fasi della presentazione, della valutazione e dell'ordine, poiché lo scambio di documenti complessi e l'interazione tra l'acquirente pubblico e i fornitori devono essere organizzati secondo un insieme di protocolli e di standard concordati.

Il trattamento non automatizzato continuerà a essere necessario per alcuni aspetti dell'attività di appalto. Ad esempio, alcune fasi di appalti complessi (concezione, lavori) possono essere difficilmente ridotte ad un formato standardizzato e possono quindi richiedere l'intervento umano. Sarebbe tuttavia possibile automatizzare gran parte dell'attività di appalto. L'esperienza della Corea è istruttiva al riguardo: più del 90% degli appalti pubblici sono negoziati sulla piattaforma a gestione centralizzata KONEPS.

È spesso possibile effettuare alcune fasi della procedura di appalto per via elettronica mentre altre vengono gestite in modo non automatizzato. Molte amministrazioni pubbliche hanno creato portali per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi e per la messa a disposizione dei documenti di gara. I progressi sono meno diffusi per quanto riguarda l'utilizzo dei sistemi automatizzati per la presentazione, il trattamento e la valutazione delle offerte e per gli ordini.

⁶ La *Deutsche Bank Research* ha pubblicato il documento dal titolo "*e-Invoicing Final steps of an efficient invoicing process*" nel maggio 2010, che contiene dati che suggeriscono che "secondo alcune ipotesi il trattamento automatico di una fattura elettronica può costare in totale 18 euro in meno di una fattura cartacea tradizionale sottoposta a trattamento non strutturato".

Il massimo è la procedura per gli appalti elettronici interamente automatizzata in cui tutte le fasi, dalla notifica al pagamento, sono effettuate su base automatizzata tramite procedure elettroniche. Una tale possibilità esiste: è generalmente offerta da piattaforme specializzate per gli appalti elettronici, che forniscono alle singole amministrazioni aggiudicatrici tutta l'assistenza necessaria per gestire elettronicamente le procedure di appalto.

2. PERCHÉ GLI APPALTI ELETTRONICI SONO IMPORTANTI?

Secondo la Commissione, la diffusione dell'uso degli appalti elettronici presenterebbe i seguenti vantaggi:

- a) **maggiore accessibilità e trasparenza:** gli appalti elettronici, grazie all'automazione e alla centralizzazione dei flussi di informazioni relative alle varie gare d'appalto, possono migliorare l'accesso delle imprese agli appalti pubblici. È molto più rapido e molto meno costoso ricercare gare di appalto *on-line* che passare al vaglio singole pubblicazioni. I sistemi per gli appalti elettronici possono anche essere configurati in modo da avvisare i fornitori dell'indizione di particolari gare di appalto e fornire loro accesso immediato ai documenti di gara. La maggiore trasparenza è anche garantita dal fatto che la procedura di appalto è più aperta, ben documentata e pubblicizzata. Ne deriva un miglioramento del monitoraggio e dell'efficienza generale degli appalti pubblici che rendere i mercati più competitivi e amplia il numero di potenziali fornitori;
- b) **benefici a livello delle singole procedure:** rispetto ai sistemi cartacei, gli appalti pubblici elettronici possono aiutare le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici a ridurre i loro costi amministrativi e ad accelerare le singole procedure di appalto. Nell'attuale contesto finanziario questi guadagni di efficienza sarebbero certamente benvenuti, poiché permetterebbero di massimizzare il potenziale ottenibile da risorse limitate. I sistemi per gli appalti elettronici si sono dimostrati molto utili anche per accelerare l'esecuzione dei bilanci destinati agli appalti pubblici;
- c) **benefici in termini di gestione più efficiente degli appalti:** dove esistono centrali di committenza, il ricorso alle procedure elettroniche può contribuire alla centralizzazione di costose funzioni di *back-office* e alla realizzazione di economie di scala nella gestione degli appalti. Il passaggio agli appalti elettronici offre anche più ampie opportunità di razionalizzare e di rivedere le procedure di appalto: il passaggio agli appalti elettronici non deve necessariamente significare una riproduzione in formato elettronico delle procedure cartacee utilizzate da anni. Gli appalti elettronici possono essere integrati con le altre attività (elettroniche) di un'organizzazione (ad esempio, controllo dell'inventario, gestione dei contratti e revisione contabile), assicurando uniformità e maggiore efficienza;
- d) **possibilità di integrazione dei mercati UE degli appalti:** in ambiente cartaceo la mancanza di informazioni e le riserve sulla presentazione di offerte per contratti distanti dal luogo di stabilimento dell'impresa possono aver limitato o scoraggiato i fornitori dal partecipare ad alcune gare d'appalto. Gli appalti elettronici possono ridurre questi ostacoli dovuti alla distanza e alla mancanza di informazioni e incoraggiare una più grande partecipazione, consentendo di aumentare il numero di possibili fornitori e di ampliare potenzialmente i mercati. Sebbene non consentano di

fare astrazione dall'impatto della distanza o della prossimità fisica sull'esecuzione concreta dell'operazione commerciale sottostante, essi offrono un mezzo per contenere i costi di partecipazione alla procedura di appalto stessa dovuti alla distanza. La trasparenza che ne risulta non è solo un beneficio transfrontaliero; i vantaggi possono farsi sentire anche all'interno di uno stesso paese, permettendo ai fornitori di una regione di sfruttare le opportunità offerte in un'altra. Grazie al più facile accesso all'informazione sulle gare e alla semplificazione delle procedure di appalto, i fornitori stranieri possono partecipare più facilmente alle gare di appalto *on-line*⁷.

Tutti i benefici descritti sopra consentono di conseguire più efficacemente i risultati auspicati in materia di appalti. In particolare gli appalti elettronici possono contribuire a trovare fornitori di servizi pubblici a condizioni più vantaggiose per i contribuenti. Il valore dei risparmi così realizzati è tanto maggiore ora in un contesto di pressioni sulla gestione della spesa pubblica.

Ma questi benefici hanno un costo. L'effettuazione degli appalti per via elettronica richiede investimenti in tutte le fasi della procedura di appalto per creare le capacità necessarie e gestire il cambiamento. Il costo degli investimenti da realizzare in dispositivi nazionali e regionali per gli appalti elettronici, dalla creazione di portali elettronici o soluzioni più complete, oscilla tra 0,5 e 5 milioni di euro⁸. I costi di manutenzione variano da diverse migliaia a molti milioni di euro, in funzione delle dimensioni e dal grado di sofisticazione del sistema. L'esperienza dice che questi investimenti possono essere ammortizzati in breve tempo grazie ai risparmi realizzati sui costi amministrativi. Tuttavia, il principale ostacolo all'utilizzo di questi sistemi risiede nella necessità di incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici e i fornitori a lavorare con i nuovi sistemi. Spesso le iniziative per gli appalti elettronici di successo includono un ampio sostegno a favore della formazione delle comunità di utilizzatori e un continuo impegno da parte degli *sponsor* degli appalti elettronici per promuovere e sviluppare i loro sistemi.

Esempi di risparmi e di miglioramenti

- L'agenzia dell'Emilia Romagna Intercent ER offre servizi relativi agli appalti elettronici (piattaforma di mercato elettronica, cataloghi elettronici e aste elettroniche) e costituisce ora il punto di riferimento di 539 amministrazioni (il 90% degli enti locali). Nel 2008 l'agenzia ha trattato l'equivalente di 419 milioni di euro di operazioni e ha permesso guadagni di efficienza pari a 67,5 milioni di euro e un risparmio di tempo pari a 45 anni-persona.
- L'agenzia federale austriaca per gli appalti centralizza gli acquisti delle autorità federali mediante funzionalità di appalti elettronici. Nel 2008 ha registrato risparmi per 178 milioni di euro su un volume totale degli appalti di 830 milioni di euro. I benefici sembrano superare nettamente i costi di manutenzione annuali (5 milioni di euro, ossia meno del 3% dei risparmi).

⁷ Essi possono essere scoraggiati a partecipare dai costi strutturali o da altri fattori legati al mercato sottostante, che li dissuade dal partecipare. Tuttavia, per un numero crescente di appalti è possibile trovare fornitori in maniera remota, ad esempio per il software, concorsi di design e gli *help-desk*. Gli appalti elettronici sembrerebbero in grado di pubblicizzare, sfruttare e infine utilizzare tali opportunità.

⁸ Sulla base delle informazioni disponibili sul sito internet www.epractice.eu.

- Dal 1° febbraio 2005 tutte le amministrazioni aggiudicatrici in Danimarca possono accettare unicamente fatture elettroniche. Questa riforma riguarda circa 15 milioni di fatture all'anno e si applica a tutto il settore pubblico, dai ministeri alle scuole materne. L'utilizzo della fatturazione elettronica dovrebbe permettere di risparmiare 100 milioni di euro all'anno, oltre ai risparmi realizzati nelle procedure amministrative interne.
- In Norvegia, grazie alla piattaforma Ehandel, le amministrazioni possono ridurre dal 20% al 40% i tempi della gestione degli ordini, il ricevimento della merce e la fatturazione, il che permette risparmi sui prezzi che vanno dal 2% al 10%.
- Nel Regno Unito, il sito Buying Solutions ha dichiarato, nella relazione annuale per il 2008-2009, di aver facilitato la realizzazione di vendite per un importo superiore a 5 miliardi di sterline e di avere permesso in tal modo risparmi pari a 732 milioni di sterline. Il Regno Unito ha anche registrato risparmi spesso superiori al 10% (e anche fino al 45%) grazie al ricorso alle aste elettroniche, e ha annunciato recentemente piani di utilizzo delle aste elettroniche per far risparmiare al contribuente fino a 270 milioni di sterline entro la fine del 2011.
- Uno studio portoghese ha messo a confronto le migliori offerte di contratti per lavori pubblici appaltati da 50 ospedali pubblici del paese nel 2009 (utilizzando sistemi cartacei) e nel 2010 (utilizzando gli appalti elettronici). Lo studio ha concluso che nel 2010 i costi sono stati ridotti del 18% grazie all'aumento della concorrenza generato dagli appalti elettronici.

3. IN CHE MODO L'UE PUÒ CONTRIBUIRE A PROMUOVERE GLI APPALTI ELETTRONICI?

La maggior parte degli investimenti necessari per gli appalti elettronici deve essere realizzata a livello nazionale o regionale, poiché è a questi livelli che si situano le necessità e le risorse. Inoltre, la normativa UE in materia di appalti lascia alle amministrazioni aggiudicatrici la scelta di usare mezzi elettronici o altri metodi di comunicazione per gli appalti di importo superiore alla soglia prevista. Pertanto, la politica dell'UE a favore degli appalti elettronici deve tener conto del carattere decentrato e ascendente del cambiamento.

Le iniziative UE possono tuttavia dare un contributo importante alla realizzazione del potenziale di sviluppo degli appalti elettronici ed evitare gli inconvenienti di un cambiamento decentrato attuato senza coordinamento. In particolare, gli sforzi dell'UE sul piano giuridico e politico dovrebbero, come in passato, continuare a perseguire i seguenti obiettivi:

- (1) permettere alle amministrazioni aggiudicatrici di effettuare gli appalti per via elettronica. La normativa UE deve essere concepita in modo da permettere l'utilizzo dei sistemi e delle procedure elettroniche di appalto (per gli appalti di importo superiore alla soglia);
- (2) assicurare che gli appalti elettronici vengano effettuati secondo modalità che rispettino le disposizioni e i principi fondamentali della normativa UE in materia di appalti pubblici (per gli appalti di importo superiore alla soglia) e i pertinenti principi del trattato (per gli appalti di importo inferiore alla soglia);

- (3) incoraggiare lo sviluppo e l'uso di soluzioni convergenti, sicure ma solide dal punto di vista commerciale, e diffondere esempi di buone pratiche. Ciò dovrebbe accelerare il passaggio agli appalti elettronici, evitare inutili duplicazioni e la ripetizione di errori;
- (4) permettere agli operatori economici di partecipare alle procedure elettroniche di appalto in tutto il mercato unico. Gli appalti elettronici sono un mezzo per ridurre gli ostacoli connessi alla distanza e alla mancanza di informazioni. La capacità dei vari Stati membri di effettuare appalti elettronici dovrebbe basarsi il più possibile su approcci e modelli comuni. Dovrebbero essere incoraggiate soluzioni che migliorano e rafforzano l'interoperabilità tra i sistemi locali, regionali e nazionali, il che permetterà di evitare ostacoli inutili alla partecipazione transfrontaliera ai sistemi di appalto elettronico.

La politica dell'UE può pertanto avere un ruolo importante e complementare a sostegno degli sforzi nazionali o regionali per introdurre l'elettronica negli appalti pubblici. Essa ha anche un ruolo più ampio, che è quello di assicurare l'uniformità di questo processo con le evoluzioni in altri settori connessi (ad esempio la normativa in materia di firma o di fatturazione elettronica) che possono condurre, a termine, ad un'armonizzazione degli approcci nell'UE. Se non si tiene conto della dimensione UE, il cambiamento potrebbe essere ostacolato, vi potrebbe essere uno spreco di risorse a causa della costante reinvenzione della ruota, e le possibilità offerte dagli appalti elettronici per ampliare la base di fornitori potrebbe non concretizzarsi. Il presente Libro verde e i lavori che seguiranno mirano a definire per l'UE una base realistica ed efficace che permetta di accompagnare e facilitare questo importante processo.

4. COSA HA FATTO L'UE FINORA?

La materia non è nuova per la Commissione, che negli ultimi anni ha già adottato un certo numero di misure per realizzare gli obiettivi illustrati in precedenza. In particolare:

- (1) ha proposto modifiche alle direttive UE sugli appalti pubblici che consentono l'uso delle procedure elettroniche di appalto e l'introduzione di tecniche e di strumenti giudicati pertinenti per gli appalti elettronici. La precedente normativa UE non riconosceva la possibilità di usare questi metodi. La Commissione ha anche introdotto tecniche e strumenti nuovi (aste elettroniche, sistemi dinamici di acquisizione (DPS)) per permettere alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare appieno le comunicazioni elettroniche e migliorare il risultato delle procedure di appalto. Queste proposte sono state adottate e attuate con la modifica del 2004 delle direttive sugli appalti pubblici;
- (2) ha formulato e attuato un programma (piano di azione) che comporta più di 30 iniziative di carattere non normativo miranti a chiarire le condizioni di utilizzo degli appalti elettronici e a incoraggiarne l'uso. La visione politica alla base del piano di azione era ambiziosa e voleva far sì che *“qualsiasi impresa in Europa dotata di un PC e di un collegamento Internet possa partecipare ad un appalto pubblico effettuato per via elettronica.”*⁹;

⁹ Pagina 10 della valutazione dell'impatto approfondita, allegata alla comunicazione sul piano di azione COM 2004(841).

- (3) ha cofinanziato la ricerca e messo a punto altri strumenti pratici per superare gli ostacoli amministrativi e tecnici agli appalti elettronici transfrontalieri. Si tratta in particolare di iniziative come PEPPOL¹⁰ e le recenti iniziative e-CERTIS e Open e-PRIOR. Questi progetti sono ancora in fase di sviluppo o sono stati introdotti solo di recente.

Parallelamente al presente Libro verde, i servizi della Commissione hanno effettuato la valutazione delle misure adottate dall'UE per sostenere gli appalti elettronici. La conclusione principale della valutazione è che, nel complesso, il piano di azione ha consentito di individuare correttamente le priorità e le sfide pertinenti da affrontare. Essa ha anche riconosciuto che la spinta decisiva al progresso deve venire dalle regioni e dagli Stati membri. Essa ha anche consentito di identificare un certo numero di misure per orientare gli investimenti nazionali e regionali secondo modalità in linea con la normativa UE e il mercato unico.

Il piano di azione ha consentito di conseguire alcuni notevoli successi nella creazione e nell'utilizzo di un'infrastruttura comune per la pubblicazione elettronica dei bandi e degli avvisi. Esiste ora un sistema unico, riconosciuto e ben utilizzato, che permette di pubblicare in tutta l'UE i bandi e gli avvisi per appalti di importo superiore alla soglia, che è sostenuto da infrastrutture compatibili a livello nazionale. Nel 2009 più del 90% dei formulari inviati alla base TED (*Tenders Electronic Daily*) sono stati ricevuti per via elettronica e in un formato strutturato. Anche la pubblicazione elettronica dei bandi e degli avvisi per appalti di importo inferiore alla soglia ha registrato progressi a livello nazionale o regionale.

Molte misure del piano di azione consistevano nella formulazione di orientamenti o in studi pilota miranti a testare o a promuovere determinate soluzioni. Esse hanno permesso una presa di coscienza dei problemi, hanno indicato soluzioni e fornito punti di riferimento comuni per il mercato nel suo complesso. Tuttavia, il loro scopo non era imporre soluzioni o risultati particolari in un momento in cui la tecnologia e i modelli di gestione erano ancora in piena evoluzione. Progetti più concreti nel settore della normalizzazione non sono stati ancora realizzati. In sintesi, sebbene in generale le priorità siano state correttamente individuate e il piano di azione sia stato in gran parte realizzato come previsto, non si è ancora giunti ad una situazione in cui ogni impresa dell'UE possa partecipare a qualsiasi procedura di appalto dal proprio computer.

In definitiva, molti degli argomenti correttamente identificati come prioritari dal piano di azione nel 2004 restano tuttora prioritari. L'approccio non vincolante preso in considerazione all'epoca era adeguato al contesto in piena evoluzione degli appalti elettronici e ha incoraggiato lo sviluppo di soluzioni creative. A posteriori, alcuni settori avrebbero invece tratto vantaggio da un approccio più proattivo e/o più prescrittivo. La valutazione del piano di azione ha permesso di identificare un certo numero di sfide e di carenze che, se non affrontate, impediranno la diffusione su scala più ampia degli appalti elettronici e la partecipazione transfrontaliera agli appalti *on-line*.

¹⁰ *Pan-European Public Procurement Online* (PEPPOL). Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web www.peppol.eu

Le azioni finanziate e guidate dalla Commissione per sostenere gli appalti pubblici

PEPPOL: gestito da organismi pubblici di vari paesi dell'UE e cofinanziato dalla Commissione europea, PEPPOL è un vasto progetto transnazionale per gli appalti elettronici, il cui scopo è offrire un'infrastruttura e servizi informatici standardizzati su grande scala per organizzare e gestire appalti pubblici *on-line* a livello paneuropeo. Alla base dell'architettura di PEPPOL vi è una rete di trasmissione che consente alle imprese partner negli appalti elettronici di collegare le rispettive risorse informatiche per scambiare documenti commerciali in modo sicuro e affidabile. Il progetto proporrà anche soluzioni per l'ordine e la fatturazione elettronici e fornirà le componenti per la creazione di sistemi per i cataloghi elettronici, la convalida delle firme e il *Virtual Company Dossier* (VCD).

Open e-PRIOR: la Commissione europea ha sviluppato e realizzato e-PRIOR per consentire lo scambio tra la Commissione e i suoi fornitori di documenti strutturati relativi ai cataloghi elettronici e all'ordine e alla fatturazione elettronici. Open e-PRIOR offre questa soluzione al pubblico in un formato *open-source* riutilizzabile. Inoltre, Open e-PRIOR include un punto di accesso integrato a PEPPOL che consente lo scambio di documenti mediante la rete PEPPOL.

e-CERTIS: lanciato contestualmente al presente Libro verde, e-CERTIS è uno strumento di informazione *on-line* gratuito che fornisce informazioni sui diversi certificati e attestati più frequentemente richiesti per le procedure di appalto nei 27 Stati membri dell'UE, nei due paesi candidati (Turchia e Croazia) e nei tre Stati membri del SEE (Islanda, Liechtenstein e Norvegia). e-CERTIS è stato concepito per aiutare gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici innanzitutto a comprendere le informazioni richieste o fornite e, secondariamente, a trovare equivalenti mutualmente accettabili.

5. LA SITUAZIONE DEGLI APPALTI ELETTRONICI

a) Disponibilità di soluzioni tecniche

Gli appalti elettronici sono ormai possibili nella pratica, e non più soltanto in teoria. La tecnologia esiste e viene utilizzata in vari paesi per l'esecuzione *on-line* di tutte le fasi della procedura di appalto.

Tuttavia, la tecnologia non ha permesso di offrire le soluzioni (di alta tecnologia) sperate per tutte le fasi della procedura. In alcuni casi, i progressi sono stati il frutto di un approccio più pragmatico, che ha assunto la forma di soluzioni alternative meno esigenti dal punto di vista tecnico o che associano la comunicazione *on-line* e *off-line*, ad esempio nel caso dei metodi adottati per la presentazione dei documenti giustificativi per l'applicazione dei criteri di selezione o di esclusione, o anche dell'utilizzo di un nome utente e di una parola d'accesso per l'autenticazione degli offerenti. Tuttavia, queste soluzioni sono valide: esse offrono semplicemente mezzi alternativi per ottenere il risultato voluto. Sono stati individuati alcuni limiti all'automatizzazione completa degli appalti elettronici, ad esempio le difficoltà di utilizzo dei sistemi di valutazione automatica nel caso di acquisti complessi o l'assenza di un sistema di validazione temporale accettato in tutta l'UE.

b) Investimenti in capacità per gli appalti elettronici e disponibilità

Gli appalti elettronici cominciano ad affermarsi in Europa. Il successo di un certo numero di piattaforme ne dimostra l'interesse economico. Sforzi e progressi considerevoli sono stati realizzati da alcune amministrazioni aggiudicatrici, operatori economici, centrali di committenza e Stati membri. Progressi importanti sono stati registrati per quanto riguarda lo sviluppo di applicazioni elettroniche capaci di supportare in tutto o in parte le fasi della procedura di appalto. Alcune regioni e Stati membri hanno attuato sistemi per gli appalti elettronici capaci di supportare procedure elettroniche di appalto interamente automatizzate, almeno per gli acquisti di forniture o di servizi standard. Altri sistemi si concentrano sulla fornitura dei primi elementi della procedura di appalto: in 25 Stati membri, è possibile pubblicare bandi e avvisi e mettere a disposizione *on-line* i documenti di gara.

Molti sistemi di successo hanno adottato un modello di appalti elettronici proposto da terzi su una rete. Queste piattaforme offrono spesso i loro servizi per gli appalti elettronici a varie organizzazioni. Ogni acquirente dispone di uno spazio web privato in cui può definire lui stesso, a distanza, gli utenti e le procedure, nonché i risultati attesi. Alcuni sono gestiti da agenzie pubbliche, mentre altri sono forniti da società private, che le amministrazioni aggiudicatrici remunerano a forfait o in funzione dell'utilizzo.

c) Uso effettivo degli appalti elettronici

In generale nella maggior parte dei paesi e nell'intera UE la diffusione degli appalti elettronici rimane limitata e secondo le stime rappresenta meno del 5% del valore totale degli appalti.

Il Portogallo costituisce l'eccezione: l'utilizzo di mezzi elettronici per l'espletamento di tutte le fasi della procedura di appalto, fino all'attribuzione del contratto, è stato reso obbligatorio dal 1° novembre 2009 per la maggior parte degli acquisti pubblici (alcuni contratti di importo ridotto non sono assoggettati all'obbligo e per la valutazione di alcuni acquisti è possibile associare mezzi elettronici e mezzi più convenzionali). Pertanto, le amministrazioni aggiudicatrici effettuano ora gli appalti pubblici con maggiore rapidità e sono previsti risparmi amministrativi di 28 milioni di euro all'anno. Anche altri Stati membri hanno imposto a livello nazionale un obbligo analogo per alcune fasi della procedura o per alcuni strumenti: ad esempio Cipro, Belgio e Paesi Bassi impongono o prevedono di imporre l'obbligo di notifica delle possibilità di contratto mediante determinate piattaforme. Altri paesi hanno introdotto requisiti vincolanti per alcuni livelli dell'amministrazione: l'Austria ha reso obbligatorio l'uso da parte delle autorità federali di accordi-quadro per alcuni beni e servizi.

Molti elementi aneddotici suggeriscono che molte amministrazioni aggiudicatrici e molti operatori economici hanno compiuto il passaggio agli appalti pubblici e non intendono ritornare alle procedure cartacee.

d) Accessibilità transfrontaliera dei sistemi per gli appalti elettronici

I diversi sistemi esistenti presentano attualmente pochi punti in comune: le soluzioni sono state messe a punto isolatamente e se non verranno prese misure rapidamente per gettare ponti tra questi sistemi, vi è il forte rischio di una frammentazione del mercato. Le procedure, le norme, i formati commerciali e i modi di comunicazione non sono attualmente sufficientemente standardizzati. Quanto più disponibili diverranno componenti predefinite e riutilizzabili per gli appalti elettronici, tanto più facile sarà assicurare un ambiente

interoperabile per gli appalti pubblici che incoraggi la loro diffusione e, a termine, il loro utilizzo transnazionale. Se da una parte la convergenza verso un unico sistema monolitico non è né auspicabile né voluta, la partecipazione sarà facilitata se i sistemi avranno in comune alcune funzionalità di base.

A seguito di alcuni di questi problemi, nel mercato odierno gli operatori economici che intendono partecipare a procedure di appalto *on-line* in altri Stati membri devono far fronte a ostacoli pratici, tecnici e amministrativi. Le procedure per gli appalti elettronici applicate a livello nazionale o regionale sono state sviluppate con riferimento a pratiche amministrative o tecniche locali, che possono presentare grandi differenze. Benché la disponibilità dell'infrastruttura sia considerevolmente aumentata dal 2004, pochi progressi concreti sono stati fatti verso la realizzazione di appalti elettronici transnazionali che non conoscono ostacoli. Finora questi problemi non sono emersi con forza, in ragione della scarsa domanda dei fornitori dei paesi partner di partecipare ad appalti *on-line*. È giunto tuttavia il momento di dedicare attenzione a questi temi, se si vuole evitare l'emergere di nuovi ostacoli tecnici agli appalti (*on-line*) transfrontalieri.

6. LE SFIDE

Nella seguente sezione vengono illustrati i principali problemi che impediscono una transizione di successo verso gli appalti elettronici e che possono creare ostacoli inutili alla partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto *on-line*. Molti di questi problemi sono interdipendenti e non possono essere affrontati isolatamente, se si vuole dare loro una soluzione soddisfacente e raggiungere gli obiettivi politici auspicati.

- (1) **Superare l'inerzia e i timori delle amministrazioni aggiudicatrici e dei fornitori:** la disponibilità delle tecnologie e delle capacità necessarie per effettuare gli appalti per via elettronica è in costante crescita. Tuttavia l'atteggiamento non può essere quello di creare una struttura nella speranza che gli utilizzatori arriveranno. Le amministrazioni aggiudicatrici sono lente a utilizzare queste possibilità. Le cause sono da ricercarsi nei costi di riorganizzazione dei sistemi interni e nella scarsa conoscenza dei vantaggi che ne deriverebbero. Allo stesso modo, i fornitori non sempre vedono i benefici che potrebbero ricavare dalla transizione. La maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici e dei fornitori opta per un atteggiamento di attesa, reputando rischioso investire negli appalti elettronici. Oltre ai rischi di natura tecnologica, essi sono preoccupati dei rischi legati all'integrazione di queste tecnologie nei sistemi informatici esistenti, al modello commerciale che queste tecnologie impongono per quanto riguarda la relazione tra amministrazione aggiudicatrice e fornitore e ai meccanismi di sicurezza e di controllo necessari per garantirne il corretto utilizzo. Alcuni, in particolare le PMI, temono anche di essere estromessi dal mercato a causa della tendenza all'aggregazione e alla centralizzazione. Se si vuole accelerare la transizione agli appalti elettronici, sarà necessario rafforzare gli incentivi per favorire il passaggio agli appalti elettronici, se disponibili, o, eventualmente, imporre l'uso in determinate circostanze (ad esempio per alcuni acquisti).
- (2) **Assenza di standard per le procedure di appalto elettroniche:** in un prossimo futuro i fornitori dovranno far fronte ad un panorama degli appalti pubblici costituito da piattaforme e meccanismi eterogenei. Ogni sistema può presentare caratteristiche e funzioni tecniche diverse, il che complica il compito dei fornitori che intendono partecipare a vari sistemi. Ciò potrebbe accrescere i costi di adeguamento dei fornitori

e limitarne la partecipazione ai sistemi per gli appalti elettronici. Molte delle più grandi sfide riguardano le fasi della presentazione e del trattamento delle offerte. Il mercato deve individuare le applicazioni mature che hanno raggiunto un livello adeguato di funzionalità. Un più grande sforzo congiunto deve essere compiuto a livello UE per incoraggiare l'allineamento o la standardizzazione di queste fasi essenziali della procedura. Sono necessari punti di riferimento e norme comuni per permettere lo sviluppo di sistemi riproducibili e interoperabili. Gli sforzi dovrebbero riguardare principalmente lo scambio di documenti, l'autenticazione, la fatturazione elettronica, i cataloghi elettronici e le classificazioni dei prodotti.

- (3) **Assenza di mezzi che facilitino il riconoscimento reciproco delle soluzioni elettroniche esistenti a livello nazionale** per alcune fasi e strumenti essenziali della procedura di appalto (ad esempio, autenticazione dei fornitori tramite firme elettroniche, convalida nazionale dei documenti per l'ammissibilità). Occorre trovare soluzioni che consentano di ridurre l'onere a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e dei fornitori che intendono operare nel più vasto mercato europeo.
- (4) **Requisiti tecnici onerosi, in particolare per l'autenticazione degli offerenti:** nell'UE sono state adottate molte soluzioni e svariati requisiti per affrontare i problemi legati all'autenticazione e all'identificazione. Alcune di queste soluzioni, come le combinazioni nome utente/parola d'accesso, sono tecnologicamente molto semplici; altre, più sofisticate, impongono un tipo preciso di firma elettronica, tra cui le firme qualificate (che richiedono un certificato digitale rilasciato da prestatori di servizi di certificazione soggetti a vigilanza/accreditati). È possibile che la decisione di promuovere le firme elettroniche qualificate nel quadro del piano di azione abbia fissato un punto di riferimento troppo alto per le applicazioni per gli appalti elettronici e abbia aumentato gli oneri e i costi della presentazione delle offerte per via elettronica. La scelta del livello di sicurezza di una firma elettronica dovrebbe essere basata su una valutazione dei rischi di una disfunzione dei sistemi di identificazione/firma nel contesto degli appalti. Infine, la mancanza di interoperabilità transfrontaliera delle firme elettroniche crea un'altra difficoltà. Si attendono progressi dalla creazione di elenchi nazionali sicuri di prestatori di servizi di certificazione di firme qualificate¹¹, dalla prevista razionalizzazione degli standard per la firma elettronica e dalle soluzioni pilota PEPPOL. Analoghe aspettative di alta tecnologia per altri elementi della procedura degli appalti elettronici sono state soddisfatte mediante soluzioni più pragmatiche, ad esempio l'accettazione di dichiarazioni di conformità/ammissibilità nelle prime fasi della procedura piuttosto che lo sviluppo di documenti elettronici complessi. Le soluzioni per gli appalti elettronici devono essere proporzionate, reciprocamente riconoscibili e accessibili a tutti, ad un costo ragionevole.
- (5) **Gestire una transizione a molte velocità verso gli appalti elettronici:** le varie regioni e Stati membri progrediscono a velocità diverse nello sfruttamento delle possibilità offerte dagli appalti pubblici. Alcuni Stati membri hanno imposto l'uso di procedure elettroniche per gli appalti per tutti gli acquisti o per parte di essi. Le procedure necessarie per questi acquisti devono essere organizzate tramite le infrastrutture disponibili per gli appalti elettronici. La sfida per il mercato unico è

¹¹ Decisione 2009/767/CE della Commissione, modificata dalla decisione 2010/245/UE della Commissione.

assicurare che i fornitori dei paesi partner non siano inutilmente svantaggiati quando competono su questi sistemi e che dispongano degli strumenti per partecipare a procedure organizzate su sistemi diversi.

Domande

1. *I problemi illustrati sopra costituiscono i principali ostacoli alla diffusione degli appalti elettronici e alla partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto on-line? Classificate questi problemi per ordine (decrescente) di importanza.*
2. *Esistono altri problemi prioritari non individuati nel presente documento? Vogliate precisare.*

7. PRIORITÀ PER L'AZIONE A LIVELLO UE

La Commissione ritiene che per preparare il terreno per un uso più ampio degli appalti elettronici e sostenere la partecipazione transfrontaliera vadano esplorati i percorsi che si delineano di seguito.

7.1. Carota e bastone per accelerare la diffusione degli appalti elettronici

Ora che la tecnologia esiste, la sfida consiste nel convincere le amministrazioni aggiudicatrici e i fornitori a utilizzarla. Potrebbe essere necessario un intervento politico per avviare il processo e assicurare che raggiunga la massa critica necessaria.

Coscienti di questo, alcuni Stati membri hanno introdotto l'obbligo di effettuare le procedure di appalto per via elettronica, o in tutti i casi (Portogallo) o per specifici acquisti (Francia). Per gli acquisti pubblici di importo inferiore alle soglie fissate nelle vigenti direttive UE, gli Stati membri conservano un ampio potere discrezionale per quanto riguarda l'organizzazione delle procedure.

Per le procedure di appalto di importo superiore alle soglie, le vigenti direttive UE in materia di appalti pubblici non contemplano espressamente il caso in cui lo Stato membro interessato intenda imporre l'uso degli appalti elettronici come mezzo di comunicazione. Un chiarimento su questo punto potrebbe dare una più grande sicurezza alle autorità nazionali che intendano imporre l'uso degli appalti elettronici.

Forse vi è anche un margine per l'utilizzo della normativa come mezzo per incentivare le amministrazioni aggiudicatrici a convertirsi agli appalti elettronici. Le vigenti direttive UE prevedono già la riduzione del termine di pubblicazione del bando di gara (di sette giorni) se effettuata per via elettronica e la riduzione del termine per la trasmissione delle offerte (di cinque giorni) in caso di accesso libero, diretto e completo ai documenti per via elettronica. Un'ulteriore riduzione dei termini potrebbe compromettere la capacità degli operatori economici di preparare correttamente le loro offerte. Tuttavia, sarebbe forse possibile introdurre altre misure di incentivo o condizioni regolamentari preferenziali per incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a passare agli appalti elettronici.

Si potrebbe, ad esempio, trasferire la responsabilità di verificare il rispetto di alcuni requisiti regolamentari o procedurali dall'amministrazione aggiudicatrice ad un sistema di appalti elettronici, che gestisca in tutto o in parte la procedura di appalto. Se i requisiti di trasparenza e procedurali prescritti dalla direttiva, e l'obiettività e la tracciabilità delle singole procedure

sono garantiti da una piattaforma di appalti elettronici, l'onere di assicurare il rispetto dei requisiti imposti dalla normativa in materia di appalti potrebbe spostarsi dall'amministrazione aggiudicatrice alla piattaforma di appalti elettronici. Questo approccio offrirebbe una salvaguardia alle diverse amministrazioni aggiudicatrici che utilizzano queste infrastrutture specializzate per effettuare le procedure di appalto. Questo trasferimento di responsabilità, dall'amministrazione aggiudicatrice al sistema per gli appalti elettronici, potrebbe rendere l'uso di mezzi *on-line* più attraente e accrescerne così la diffusione. Un tale approccio potrebbe richiedere la definizione di requisiti o di principi comuni per il riconoscimento dei sistemi per gli appalti elettronici al fine di assicurare che essi offrano le necessarie garanzie.

Domande

3. *Esiste un margine per introdurre nella normativa UE nuovi incentivi per incoraggiare l'uso degli appalti elettronici? Descrivete le misure che a vostro parere potrebbero essere efficaci.*
4. *La normativa UE dovrebbe ridurre gli obblighi e le responsabilità delle amministrazioni aggiudicatrici nel caso di appalti effettuati mediante sistemi per gli appalti elettronici? Ciò renderebbe l'utilizzo di tali sistemi più attraente?*
5. *La normativa UE dovrebbe permettere l'imposizione di procedure elettroniche per alcuni appalti che rientrano nel campo di applicazione delle direttive UE? Quali sarebbero i vantaggi e gli svantaggi di tali disposizioni? Per quali tipi di appalti rientranti nell'ambito di applicazione delle direttive UE si potrebbe prevedere con successo l'utilizzo obbligatorio degli appalti elettronici?*
6. *In alternativa, la normativa UE in materia di appalti dovrebbe espressamente concedere agli Stati membri la possibilità di imporre l'uso degli appalti elettronici in alcune circostanze? A quali condizioni ciò sarebbe utile o giustificato?*

7.2. Facilitare la partecipazione transfrontaliera agli appalti elettronici

La promozione dell'uso degli appalti elettronici avanza ad un ritmo diverso secondo le regioni e gli Stati membri. Occorrerà prestare attenzione per assicurare che non ne derivino ostacoli inutili o sproporzionati alla partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto. Bisognerà trovare un equilibrio tra due necessità: da un lato, incoraggiare le autorità a investire in capacità per gli appalti elettronici e, dall'altro, evitare la frammentazione del mercato degli appalti in *pool* di operatori economici collegati a sistemi aventi le loro specificità funzionali. I sistemi per gli appalti elettronici dovrebbero essere accessibili nella misura più ampia possibile. Ciò suppone che le condizioni giuridiche, amministrative e tecniche di partecipazione alle procedure siano non discriminatorie e proporzionate e non creino ostacoli ingiustificati o arbitrari alla registrazione/partecipazione di operatori economici di altri Stati membri.

A tal fine, l'azione dell'UE, e in particolare ogni misura mirante a chiarire il quadro giuridico, dovrebbe concentrarsi principalmente sulle procedure di appalto di importo superiore alle soglie definite a livello UE, o sulle procedure effettuate su sistemi elettronici quando il valore complessivo degli appalti supera una certa soglia. La priorità accordata all'intervento a livello UE consentirebbe alle autorità nazionali e regionali di sviluppare le loro infrastrutture per gli appalti pubblici in modo organico e di concentrare parallelamente l'intervento dell'UE sui sistemi o sui segmenti che presentano il più alto potenziale per appalti *on-line* transfrontalieri.

Al riguardo, l'azione dell'UE potrebbe apportare il seguente contributo:

- a) **chiarire le condizioni di accesso che devono soddisfare le procedure e i sistemi per gli appalti elettronici.** Occorrerebbe elaborare una visione comune dei requisiti necessari per assicurare l'ampia accessibilità transfrontaliera degli appalti elettronici, basandosi sui requisiti funzionali già formulati nel quadro del piano di azione del 2004. Non si tratta di creare un sistema unico di appalti pubblici, né ora né in futuro. Si tratta di concordare un insieme minimo di caratteristiche che dovrebbero essere presenti in tutti i sistemi per gli appalti elettronici per assicurare che siano ampiamente accessibili. Occorrerebbe fornire orientamenti operativi per espandere i principi già enunciati dall'articolo 42 della direttiva 2004/18/CE. Questi orientamenti potrebbero assumere la forma di raccomandazioni, di comunicazioni interpretative o di altre misure a carattere non normativo. In alternativa potrebbero assumere la forma di modifiche alle vigenti direttive europee (per gli appalti di importo superiore alle soglie previste) o di misure normative autonome riguardanti i sistemi per gli appalti elettronici.
- b) **Facilitare il riconoscimento reciproco degli identificatori elettronici, dei documenti giustificativi e di altre condizioni di partecipazione degli operatori economici alle procedure di appalto *on-line*.** La maggior parte dei problemi riscontrati finora riguarda l'autenticazione, ad esempio l'applicazione della firma elettronica e il riconoscimento dell'identificazione elettronica. Questi problemi non sono specifici degli appalti elettronici, ma si presentano nelle situazioni in cui è necessaria l'autenticazione/la firma. La Commissione ha adottato misure per permettere alle autorità di identificare l'origine/la certificazione delle firme provenienti dai paesi partner. Nel quadro del progetto PEPPOL vengono sviluppate soluzioni per fornire strumenti *on-line* per il riconoscimento automatico delle firme elettroniche provenienti da altri Stati membri, che possono essere utilizzati nelle procedure di appalto.

Altri problemi derivano dall'obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici di esaminare i documenti giustificativi presentati dagli offerenti per provare che la loro offerta risponde ai criteri di selezione. Questi documenti sono emessi a livello nazionale/locale conformemente alle convenzioni, ai formati e alle lingue pertinenti. Con gli appalti elettronici si sperava di trovare soluzioni per accrescere l'efficienza di questa parte della procedura e, in particolare, per ridurre gli oneri che la presentazione ripetuta di questi documenti giustificativi rappresenta per gli operatori economici. Molte delle soluzioni sviluppate finora contribuiscono in parte al conseguimento di questo obiettivo, ma non si basano su complicate soluzioni di alta tecnologia. Ad esempio, in alcuni paesi l'operatore economico presenta una dichiarazione (spesso un semplice documento elettronico che può essere, o no, firmato elettronicamente) nella quale afferma di non violare nessuno dei criteri previsti. Solo gli offerenti vincitori sono invitati a fornire effettivamente i documenti necessari, il che può essere fatto per via elettronica o su carta.

La Commissione ha sviluppato lo strumento e-CERTIS per aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a riconoscere documenti validi provenienti da altri Stati membri. Continuerà a sviluppare questo strumento per proporre alle amministrazioni aggiudicatrici soluzioni pratiche di riconoscimento degli attestati/certificati provenienti dai paesi partner.

- c) **Semplificazione dei requisiti di entrata/partecipazione a carico degli operatori economici.** La valutazione da parte della Commissione del piano di azione per gli appalti elettronici ha mostrato che la preminenza accordata alla firma elettronica qualificata può creare un inutile ostacolo all'accesso agli appalti elettronici, in particolare per i fornitori dei paesi partner, in assenza finora di strumenti operativi di riconoscimento delle varie firme elettroniche. Alla luce di questa valutazione, potrebbe essere opportuno rivedere la presunzione a favore delle firme elettroniche qualificate contenuta nella normativa UE sugli appalti pubblici. L'agenda digitale europea prevede la revisione della normativa sulle firme elettroniche e un'intensificazione dei lavori relativi all'identificazione elettronica.

Domande

7. *L'UE deve intervenire per evitare l'emergere di ostacoli inutili o sproporzionati alla partecipazione transfrontaliera alle procedure o ai sistemi di appalto? Se il chiarimento è necessario, occorre procedervi per via normativa o per altra via?*
8. *Ritenete che gli sforzi per sviluppare il quadro giuridico e politico UE dovrebbero concentrarsi su:*
 - *i sistemi utilizzati per l'effettuazione di procedure di appalto di importo superiore alle soglie fissate nelle vigenti direttive UE (compresi i sistemi che combinano appalti di importo superiore e inferiore alle soglie);*
 - *sistemi più grandi, aventi un livello di attività de minimis (misurato in valore monetario o in percentuale del totale degli appalti pubblici a livello nazionale)?*
9. *È necessario modificare o aggiornare il vigente quadro normativo UE sugli appalti elettronici? In caso di risposta affermativa, quali disposizioni e per quale motivo? (Cfr. l'allegato I per un elenco di disposizioni relative agli appalti elettronici.)*
10. *Quali soluzioni per l'autenticazione e l'identificazione (comprese le firme elettroniche) sono proporzionate ai rischi incorsi nel quadro degli appalti elettronici?*
11. *Quali sono i principali ostacoli di natura tecnica, amministrativa o pratica incontrati dagli operatori economici quando cercano di registrarsi o di partecipare ad una procedura o ad un sistema per gli appalti elettronici di un paese partner (autenticazione, prova dell'ammissibilità, solvibilità finanziaria, ecc. - Precisate)? Questi ostacoli sono insormontabili o possono essere superati ad un costo ragionevole?*

7.3. Le componenti di infrastrutture interoperabili per gli appalti elettronici

Per il futuro occorrerebbe accordare nuovamente la priorità alla creazione di strumenti riutilizzabili e, ove opportuno, investire nello sviluppo di soluzioni e di standard infrastrutturali.

Un chiaro successo del piano di azione del 2004 è stata l'istituzione del TED e l'introduzione di formulari elettronici standard per le procedure di appalto di importo superiore alle soglie previste che hanno consentito di creare un punto di riferimento unico europeo per tutte queste

procedure, utilizzando informazioni fornite in un formato comune. Tuttavia, l'UE può fare di più per facilitare l'interconnettività e l'interoperabilità nel panorama degli appalti elettronici che sta emergendo in Europa.

- a) **Incoraggiare la standardizzazione dei processi e dei sistemi chiave:** un processo collaborativo come gli appalti elettronici, in cui sistemi indipendenti appartenenti a parti indipendenti interagiscono mediante lo scambio di informazioni commerciali, può essere realizzato soltanto se i sistemi in questione condividono una visione comune del processo commerciale e delle informazioni che devono essere scambiate. La standardizzazione degli approcci e dei formati per le procedure più frequenti nel quadro degli appalti elettronici migliorerebbe considerevolmente la diffusione e la riutilizzabilità dei dati. Gli operatori potrebbero prendere parte alle procedure di appalto su un numero illimitato di sistemi diversi, con pochi sforzi e a basso costo, poiché non dovrebbero modificare interamente la loro offerta ogni volta, ma semplicemente adattarla alla gara d'appalto. Progressi importanti sono stati compiuti per quanto riguarda alcune fasi posteriori all'aggiudicazione del contratto di appalto (ad esempio, cataloghi elettronici, ordini elettronici e fatturazione elettronica), senza però giungere all'adozione di standard europei. Occorrerebbe intensificare questi sforzi ed estendere il processo di standardizzazione ad altre fasi chiave degli appalti elettronici.
- b) **Fasi anteriori all'aggiudicazione del contratto di appalto:** sono stati fatti grandi progressi nella pubblicazione e nella diffusione elettroniche delle informazioni relative alle gare di appalto. Tuttavia, i progressi sono molto minori per quanto riguarda lo sviluppo di approcci, di standard o di modelli comuni per la presentazione e il trattamento *on-line* delle offerte. È qui che risiedono le reali possibilità di benefici (e di problemi) per gli appalti elettronici. Sebbene siano state trovate soluzioni per singole piattaforme di appalti elettronici, nessuna attenzione è stata dedicata ad allineare i metodi o gli approcci in merito alla presentazione elettronica delle offerte.
- c) **Offrire componenti comuni per i sistemi per gli appalti elettronici:** basandosi sulla soluzione Open e-PRIOR esistente, la Commissione sta mettendo a punto una serie di applicazioni che copriranno tutte le fasi chiave del ciclo degli appalti. Questi sistemi, inizialmente destinati ad uso interno, in quanto dovevano consentire alla Commissione di sviluppare capacità efficienti per gli appalti pubblici, sono ora messi a disposizione gratuitamente, come componenti *open source*, che potrebbero essere integrati a piacere in ogni sistema di appalti elettronici.
- d) **Fornire agli operatori economici gli strumenti necessari per superare i problemi di interoperabilità tecnica:** le tecnologie dell'informazione e della comunicazione offrono sempre più soluzioni che permettono la comunicazione tra sistemi e applicazioni basati su specifiche tecniche diverse. Nel quadro del progetto pilota PEPPOL vengono sviluppate soluzioni *software* standardizzate per superare le incompatibilità tecniche più importanti che possono impedire agli operatori economici di partecipare agli appalti elettronici nei paesi partner. Le soluzioni PEPPOL saranno testate in situazioni reali nei prossimi mesi. La Commissione promuoverà e sosterrà la diffusione sul mercato delle soluzioni PEPPOL che si saranno dimostrate efficaci.

Domande

12. *Quali standard a livello UE sono necessari in via prioritaria per sostenere gli appalti elettronici?*
13. *La Commissione dovrebbe incoraggiare/aumentare l'offerta di soluzioni open-source che possano essere a poco a poco integrate in sistemi esistenti o in costruzione per gli appalti elettronici?*
14. *La Commissione dovrebbe continuare a mettere a disposizione del pubblico le sue soluzioni per gli appalti elettronici (basandosi, ad esempio, sull'applicazione open-source e-Prior)?*

7.4. Rendere gli appalti più accessibili (alle PMI), sostenibili e innovativi

Per loro stessa natura, gli appalti elettronici sono forse più compatibili con l'uso dei bilanci destinati agli appalti a sostegno degli obiettivi della strategia Europa 2020, o più suscettibili di favorirne l'utilizzo.

Occorre sfruttare pienamente il potenziale offerto dagli appalti elettronici come strumento per ampliare l'accesso. Ciò non si riferisce soltanto alla possibile partecipazione transfrontaliera, ma anche alla possibilità di attirare tutti i fornitori ammissibili interessati, grandi e piccoli. Alcuni paesi, seguendo le raccomandazioni formulate nel piano di azione, hanno introdotto strategie per incoraggiare le PMI ad adottare pratiche relative agli appalti elettronici. Queste strategie sembrano aver portato i loro frutti, poiché un numero considerevole di PMI si sono registrate e presentano offerte su diverse piattaforme. In altri paesi, viene espresso il timore che il passaggio agli appalti elettronici per aumentare la centralizzazione o l'aggregazione degli acquisti mediante contratti-quadro possa escludere le PMI. Con il progressivo sviluppo e perfezionamento della tecnologia, potrebbe essere necessario assicurare che tutti i sistemi per gli appalti elettronici siano di facile utilizzazione per le PMI¹².

Gli appalti elettronici possono anche ridurre il consumo di risorse ambientali. Infine, la tracciabilità e la trasparenza degli appalti elettronici possono rendere più facile la concezione, l'attuazione e la verifica di politiche per orientare la spesa a favore di obiettivi politici innovativi, sostenibili e inclusivi.

Domanda

15. *La Commissione ha già adottato misure per incoraggiare la creazione di strategie per migliorare l'accesso delle PMI agli appalti elettronici. Quali altre misure possono essere adottate per migliorare l'accesso di tutte le parti interessate, e soprattutto delle PMI, ai sistemi per gli appalti elettronici?*

¹² La Commissione intende rendere accessibile Open e-PRIOR alle PMI mediante lo sviluppo di un portale dei fornitori.

7.5. Quadro di riferimento e monitoraggio... apprendere dalle migliori prassi

Andando avanti, è necessario trovare un meccanismo che permetta a tutte le parti di trarre più direttamente vantaggio dalle esperienze maturate finora, promuovendo attivamente i vantaggi più ampi offerti dagli appalti elettronici. Ciò è tanto più importante nell'attuale contesto finanziario, in cui le risorse sono limitate e le proposte in merito a progetti informatici (la cui storia è stata spesso segnata da fallimenti o sforamenti di spesa) possono venire giudicate con più scetticismo che in passato.

Il miglioramento dei sistemi di monitoraggio, sia a livello dell'UE che a livello nazionale, potrebbe permettere di seguire più da vicino i progressi realizzati e, a condizione che vengano introdotti indicatori appropriati, facilitare un intervento più tempestivo per affrontare i problemi man mano che emergono piuttosto che dopo che siano diventati cronici.

7.6. Sviluppi e cooperazione a livello internazionale

Nel quadro del piano di azione del 2004 la Commissione ha partecipato a diverse iniziative miranti a contribuire allo sviluppo di un quadro internazionale per gli appalti elettronici. Benché i negoziati siano ancora in corso, il testo dell'accordo sugli appalti (*Agreement on Government Procurement – GPA*) riveduto contiene disposizioni sugli appalti elettronici, e la Commissione ha lavorato con la Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL) per introdurre modifiche relative agli appalti elettronici. Benché i progressi finora siano rimasti limitati, la Commissione è determinata a favorire l'adozione degli appalti elettronici e a promuovere soluzioni europee in materia.

8. CONCLUSIONI

Gli appalti pubblici elettronici non sono più una chimera: in molte regioni e Stati membri, sono sempre di più una realtà concreta. Dove vengono usati, generano i vantaggi sperati. Questi sistemi hanno dato prova della loro capacità di accelerare gli acquisti pubblici e di ridurre la spesa pubblica nel contesto della crisi in corso.

Tuttavia, l'uso degli appalti elettronici resta bene al di sotto delle attese espresse nella dichiarazione di Manchester. La Commissione ritiene che, lungi dal raggiungere il 50% nel 2010 (ad eccezione del Portogallo), gli appalti pubblici non rappresentano più del 5% del totale della spesa per appalti pubblici, anche negli Stati membri pionieri. Una *leadership* a tutti i livelli dell'amministrazione, anche a livello UE, è necessaria per mantenere e accelerare la transizione verso gli appalti elettronici. Se devono scegliere, piuttosto che investire in queste nuove opzioni promettenti e utilizzarle, le amministrazioni aggiudicatrici rimangono fedeli alle pratiche tradizionali (ossia cartacee).

Questo Libro verde presenta alcune idee nuove per superare l'inerzia delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici che blocca attualmente la migrazione agli appalti elettronici.

Il Libro verde suggerisce anche un certo numero di percorsi per assicurare che l'introduzione degli appalti elettronici non porti alla creazione di nuovi ostacoli tecnici e amministrativi alla partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto. Le regioni, gli Stati membri e i settori economici si muovono a ritmi diversi per sfruttare le opportunità offerte dagli appalti elettronici. Occorre assicurare che questa "geometria variabile" non crei ostacoli inutili o sproporzionati agli appalti transfrontalieri. Occorre pertanto chiarire gli obblighi degli

organizzatori delle procedure per gli appalti elettronici per evitare di imporre condizioni che ostacolerebbero inutilmente e in misura sproporzionata la partecipazione transfrontaliera. Il Libro verde propone anche una serie di misure per dotare le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici dei mezzi necessari per interagire efficacemente nel contesto degli appalti *on-line*.

La Commissione ha formulato una serie di domande collegate alla sua valutazione della situazione in materia di appalti elettronici in Europa e ai possibili percorsi per affrontare i problemi chiave inerenti alla diffusione e all'uso degli appalti elettronici nel mercato unico. La Commissione invita tutte le parti interessate a rispondere alle domande. Le risposte dovranno pervenire entro il 31 gennaio 2011 al seguente indirizzo elettronico: markt-consult-eproc@ec.europa.eu.

I servizi della Commissione analizzeranno tutte le risposte ricevute e ne pubblicheranno una sintesi nel 2011.

ALLEGATO I: Disposizioni relative agli appalti elettronici introdotte dalle direttive del 2004 sugli appalti pubblici (2004/17/CE¹³ e 2004/18/CE¹⁴).

Oggetto	Riferimento	Descrizione
Mezzi di comunicazione elettronici	Articolo 1, paragrafi 12 e 13 della direttiva 2004/18/CE e articolo 1, paragrafi 11 e 12, della direttiva 2004/17/CE	È precisato che la comunicazione scritta include i mezzi elettronici, ossia mezzi “che utilizza[no] apparecchiature elettroniche di elaborazione (compresa la compressione numerica) e di archiviazione dei dati e che utilizza[no] la diffusione, la trasmissione e la ricezione via filo, via radio, attraverso mezzi ottici o altri mezzi elettromagnetici.”
Firme elettroniche	Articolo 42, paragrafo 5, lettera b), della direttiva 2004/18/CE e articolo 48, paragrafo 5, lettera b), della direttiva 2004/17/CE	Gli Stati membri sono autorizzati a esigere che le offerte elettroniche siano accompagnate da una firma elettronica avanzata, conformemente all’articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/93/CE (firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato).
Sistemi dinamici di acquisizione (DPS)	Articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2004/18/CE e articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2004/17/CE	Un sistema dinamico di acquisizione (DPS) è un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un’offerta indicativa.
Aste elettroniche	Articolo 1, paragrafo 7, della direttiva 2004/18/CE e articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2004/17/CE	Definite come “un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte” che interviene dopo la valutazione delle offerte e che influisce sulla loro classificazione.

¹³ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali., Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:IT:NOT>

¹⁴ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:IT:NOT>.

Oggetto	Riferimento	Descrizione
Cataloghi elettronici	Considerando 12 della direttiva 2004/18/CE e considerando 20 della direttiva 2004/17/CE	Definiti come uno strumento per facilitare gli appalti pubblici, in particolare come modalità di partecipazione ad una gara d'appalto ai fini di un accordo-quadro o nel caso dell'attuazione di un sistema dinamico di acquisizione.
Notificazione elettronica	Articolo 36, paragrafi 2, 3 e 6, della direttiva 2004/18/CE e articolo 44, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2004/17/CE	La notificazione viene effettuata utilizzando formati standard ma non necessariamente mezzi elettronici, ma nelle procedure accelerate i bandi e gli avvisi devono essere inviati per fax o per via elettronica. La notificazione elettronica consente di abbreviare i termini di pubblicazione e di aumentare la lunghezza massima autorizzata dei bandi e degli avvisi.
Profili di committente	Punto 2, lettera b), dell'allegato VIII, della direttiva 2004/18/CE e punto 2, lettera b), dell'allegato XX, della direttiva 2004/17/CE	Definiti come una raccolta di dati sulle attività dell'amministrazione aggiudicatrice in materia di appalti, che può includere pareri di preinformazione, informazioni generali utili, come persone da contattare.
Accesso elettronico ai documenti	Articolo 38, paragrafo 6, della direttiva 2004/18/CE (corrispondente alle disposizioni dell'articolo 45, paragrafo 6, della direttiva 2004/17/CE)	Il termine di ricezione delle offerte può essere ridotto di cinque giorni quando l'amministrazione aggiudicatrice offre, per via elettronica, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'oneri e a ogni documento complementare. Il testo del bando deve indicare l'indirizzo Internet presso il quale questi documenti possono essere consultati.

ALLEGATO II: Situazione delle misure del piano di azione

Obiettivo I: assicurare un mercato interno degli appalti pubblici elettronici ben funzionante	
<i>Attuare il quadro giuridico correttamente e puntualmente</i>	
La Commissione emana documenti interpretativi sulle nuove norme in materia di appalti pubblici elettronici	Completato
La Commissione mette a disposizione <i>on-line software</i> di formazione, che consentiranno alle autorità competenti e agli operatori economici di familiarizzarsi con le nuove disposizioni e con i nuovi strumenti degli appalti elettronici	Completato
La Commissione fornisce agli Stati membri l'assistenza appropriata in sede di recepimento delle nuove norme giuridiche	Completato
<i>Completare il quadro giuridico mediante gli appropriati strumenti di base</i>	
La Commissione adotta nuovi formulari standard per i bandi e gli avvisi, che tengano conto delle nuove procedure e dell'uso dei mezzi elettronici di comunicazione	Completato
La Commissione presenta una proposta di revisione del vocabolario comune per gli appalti (<i>Common Procurement Vocabulary - CPV</i>)	Completato
La Commissione presenta un progetto di sistema interamente elettronico per la raccolta e la pubblicazione dei bandi e degli avvisi sul Tenders Electronic Daily (TED)	Completato
Gli Stati membri attuano a livello nazionale sistemi interamente elettronici, compresi gli strumenti appropriati per la raccolta automatizzata e la pubblicazione sul TED	In corso
<i>Rimuovere e prevenire le barriere che ostacolano gli appalti pubblici per via elettronica</i>	
Gli Stati membri e la Commissione testano, perfezionano e convalidano i risultati dei requisiti funzionali comuni per i sistemi di appalti pubblici del programma di scambio di dati tra le amministrazioni (<i>Interchange of Data between Administrations programme - IDA</i>)	Completato
Gli Stati membri esaminano se tutti i regimi operativi di appalti elettronici siano stati resi conformi alle prescrizioni delle direttive	In corso
Gli Stati membri introducono regimi di accreditamento nazionali per verificare l'osservanza del quadro giuridico da parte dei sistemi elettronici di bandi di gara	In corso
Gli Stati membri e la Commissione considerano, attraverso uno studio di fattibilità, se introdurre un regime europeo di verifica della conformità	Completato
La Commissione propone un'azione nel quadro del programma IDABC (<i>Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens</i>) per aiutare gli Stati membri a coordinare la messa in atto dell'uso della firma qualificata avanzata per risolvere problemi di interoperabilità, anni 2005-2009	Completato
Gli Stati membri applicano, se richiesto dal diritto nazionale, firme elettroniche qualificate interoperabili	In corso

<i>Individuare e affrontare nel tempo i problemi di interoperabilità</i>	
CEN/ISSS (Comitato europeo di normalizzazione/ <i>Workshop on Information Society Standardisation Systems</i>) completa l'analisi del divario in materia di esigenze di interoperabilità per appalti pubblici effettivi	Completato
La Commissione propone di continuare le attività sugli appalti elettronici nell'ambito del programma IDABC per lo scambio di informazioni e per la discussione sulle questioni attinenti all'interoperabilità e per il monitoraggio degli sviluppi negli Stati membri	Completato (lavori portati avanti dall'IDABC/ISA)
La Commissione e gli Stati membri promuovono le attività di standardizzazione a livello europeo e stabiliscono contatti con gli istituti di normalizzazione internazionali	In corso
Obiettivo II: raggiungere maggior efficienza negli appalti, migliorare la <i>governance</i> e la competitività	
<i>Aumentare l'efficienza degli appalti pubblici e migliorare la governance</i>	
Gli Stati membri preparano piani nazionali per l'introduzione degli appalti elettronici, fissando obiettivi misurabili da raggiungere, tenendo conto delle specifiche esigenze nazionali	Completato parzialmente
Gli Stati membri incoraggiano la preparazione di piani simili da parte dei singoli acquirenti nazionali, di cui coordinano e controllano l'attuazione	Completato parzialmente
La Commissione continua a monitorare il lavoro sulle fatture elettroniche svolto dal CEN/ISSS e propone la continuazione delle attività XML intraprese nel 2003-2004 per quanto riguarda le fatture e gli ordini elettronici nell'ambito dell'IDABC	In corso
Gli Stati membri istituiscono sistemi elettronici efficienti per la raccolta e il trattamento dei dati statistici sugli appalti	Completato parzialmente
<i>Aumentare la competitività dei mercati degli appalti pubblici nell'UE</i>	
La Commissione studia la possibilità di proporre servizi per la fornitura elettronica di informazioni commerciali e di certificati negli appalti pubblici da attuare nel quadro del programma IDABC	Completato
Gli Stati membri e la Commissione si accordano su una serie comune di certificati elettronici spesso richiesti da usare negli appalti elettronici	In corso
La Commissione propone di avviare uno studio relativo ai cataloghi elettronici (nei sistemi dinamici di acquisizione – DPS) e negli accordi-quadro in materia di appalti elettronici) sulla base del lavoro svolto dal CEN/ISSS nell'ambito del programma IDABC	Completato
La Rete degli appalti pubblici organizza la valutazione comparativa in materia di trasparenza e tracciabilità dei sistemi per gli appalti elettronici	In ritardo
La Rete degli appalti pubblici organizza <i>workshop</i> per promuovere gli scambi in materia di standardizzazione dei documenti di presentazione delle offerte	In ritardo
Gli Stati membri avviano e sostengono campagne d'informazione specifiche e programmi di formazione mirati alle PMI a livello nazionale e regionale	In corso

Obiettivo III: perseguire l'istituzione di un quadro internazionale per gli appalti pubblici elettronici	
La Commissione porta avanti i negoziati sulla revisione dell'accordo relativo agli appalti pubblici (GPA)	In corso
La Commissione prende iniziative nell'ambito del GPA volte a promuovere l'uso di una nomenclatura comune unica per la classificazione dei beni e dei servizi oggetto degli appalti	In corso
La Commissione promuove le attività degli istituti e dei forum internazionali di normalizzazione e mantiene i contatti con essi allo scopo di evitare l'emergere a livello internazionale di barriere all'interoperabilità	In corso
La Commissione coopera con la rete delle banche multilaterali di sviluppo allo scopo di coordinare l'assistenza tecnica ai paesi terzi che riorganizzano e automatizzano i loro regimi degli appalti pubblici	In corso
La Commissione studia la possibilità di eventuali adeguamenti necessari e la fattibilità degli appalti elettronici nel contesto degli strumenti UE di aiuto esterno.	in corso