

Dossier  
Appalti

## E-public procurement

Il ruolo delle Ict nell'innovazione del processo di approvvigionamento della Pa

a cura di Stefania Puggioni

Giugno 2016

GRUPPO  ORE

## Sommario

1. Premessa.....	2
2. L'e-Public Procurement nel progetto dell'unione europea.....	5
3. I primi timidi risultati. Lo scenario europeo sull'uso degli appalti elettronici dall'adozione delle direttive del 2004 .....	12
4. Revisione e ammodernamento degli strumenti di e-Procurement. Le novità introdotte dalle Direttive 2014 di "Quarta generazione" .....	16
5. Il sistema di e-Procurement in Italia .....	22
6. La Strategia dell'Italia nella transizione all'uso dell'e-Public Procurement alla luce dell'adozione del Nuovo Codice dei contratti pubblici .....	33

**STEFANIA PUGGIONI**, Buyer presso ARCA S.p.a. Azienda regionale centrale acquisti S.p.a., Regione Lombardia.

*Tesi finale del Master in contrattualistica pubblica di Ancitel Sardegna, in collaborazione con Anci Sardegna e con il patrocinio del Quotidiano del Sole 24 Ore Enti Locali & Pa*

## 1. Premessa

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT – Information and Communication Technologies) hanno trasformato profondamente la società contemporanea negli ultimi decenni divenendo le Protagoniste assolute in ogni aspetto della nostra quotidianità.

L'uso delle ICT è e sarà sempre più incisivo e centrale per i processi di innovazione delle organizzazioni pubbliche e private.

### *Cosa sono le ICT?*

Le ICT sono tutte le soluzioni tecnologiche, infrastrutturali, hardware e software, che consentono la raccolta, la conservazione, il trattamento e la trasmissione di informazioni (testuali, visive e sonore)

Per la Pubblica Amministrazione si parla di **e-Government** o governo elettronico.

Il termine e-Government ha un'accezione ampia. Si riferisce, anzitutto, al concetto di Amministrazione Digitale, ossia un'amministrazione orientata a fornire ai cittadini e alle imprese servizi pubblici migliori e di qualità attraverso l'uso delle ICT. È possibile sfruttare a pieno i vantaggi che possono derivare dall'uso delle nuove tecnologie per semplificare, sia, le attività e le procedure amministrative, che, l'organizzazione stessa delle Pubbliche Amministrazioni, incrementandone in tal modo l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

L'e-Government, in parallelo alla nascita dell'Amministrazione Digitale, ha reso necessario lo sviluppo di una cittadinanza digitale definita "e-Democracy", con ciò riferendoci all'insieme di azioni e procedure che consentono ai cittadini di partecipare attivamente, attraverso le tecnologie digitali, allo svolgimento dell'azione pubblica, favorendo l'accesso alle informazioni, il controllo democratico, rendendo l'azione amministrativa più aperta e trasparente.

L'impiego delle ICT offre al settore pubblico la possibilità di assolvere ai propri compiti in modo diverso, più aperto, più partecipativo e produttivo. Indubbiamente la maggiore produttività e qualità nell'erogazione di servizi da parte della pubblica amministrazione si traduce in un aumento della produttività e della competitività anche per il settore privato, potendo beneficiare della riduzione dei costi dei servizi in termini di tempo e di riduzione della burocrazia.

L'e-Government applicato ai processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni "**e-Public Procurement**" è sicuramente uno degli ambiti più significativi in cui l'impiego delle tecnologie informatiche potrà apportare maggiore efficienza, qualità e una migliore allocazione delle risorse pubbliche.

La gestione degli appalti pubblici è una questione politica di importanza fondamentale specie nel contesto di restrizioni di bilancio in cui la maggior parte degli Stati membri deve oggi amministrare le risorse pubbliche. Gli appalti pubblici sono delle procedure complesse che richiedono un notevole dispendio di tempo e di risorse, e che, se mal gestiti portano ad una forte perdita di produttività e di efficienza.

Ecco che allora, l'uso delle ICT appare lo strumento ottimale per incrementare l'efficienza del sistema di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni e, per il suo tramite, la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica.

Nella consapevolezza che gli strumenti informatici non possono trasformare le procedure inadeguate in buone procedure, le ICT offrono comunque la possibilità di rendere gli appalti più efficienti e concorrenziali assicurando un notevole risparmio in termini di tempo e di costi, consentendo un migliore utilizzo delle risorse impiegate nelle procedure.

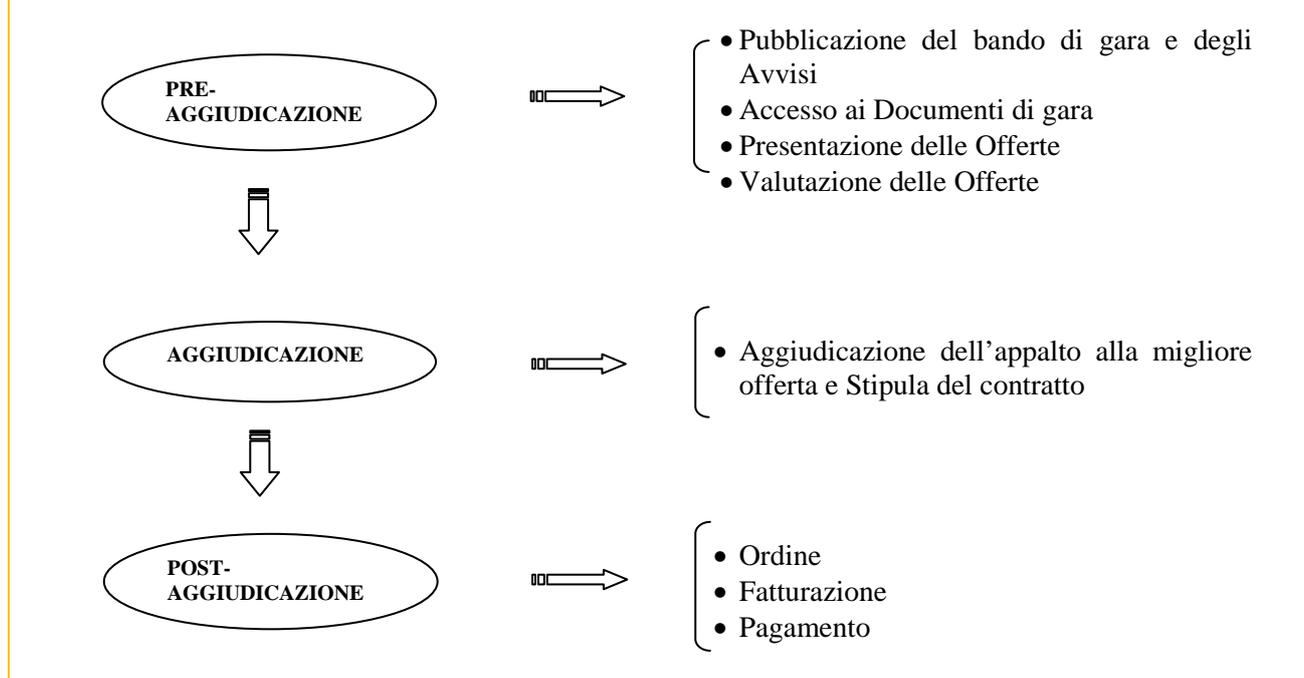
L'**e-Public Procurement** si sostanzia nell'utilizzo degli strumenti informatici e telematici nelle diverse fasi del processo di approvvigionamento. Si riferisce all'uso delle ICT nel processo di acquisto in senso stretto, che porta all'aggiudicazione dei contratti pubblici, ma anche allo svolgimento di tutte quelle attività e procedure che sono ad esso ausiliarie e collaterali e che concorrono alla realizzazione degli approvvigionamenti. Pensiamo, ad esempio, agli strumenti per la trasparenza e la pubblicità, all'uso delle banche dati tra le amministrazioni, alle procedure di fatturazione e pagamento.

La Commissione europea utilizza il termine "**Appalti Elettronici**", intendendo con ciò la sostituzione lungo tutta la catena, delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di comunicazione e trattamento (ICT).

**FIGURA 1. IL PROCESSO DI APPROVVIGIONAMENTO**

A monte del processo di approvvigionamento vi è l'attività preliminare di identificazione dei fabbisogni da soddisfare e di programmazione. Questa fase avviene contemporaneamente all'individuazione delle risorse finanziarie disponibili, così da poter quantificare l'importo dell'investimento necessario per l'acquisto di un dato bene o l'erogazione di un servizio e individuarne le possibili fonti di finanziamento.

L'attività di programmazione è essenziale e non certo marginale per l'efficacia e l'efficienza dell'intero processo di approvvigionamento. Dopo aver stabilito l'oggetto, i limiti di spesa e le risorse a disposizione, è necessario stabilire la strategia di approvvigionamento definendo la procedura più idonea per l'individuazione degli operatori economici che possono presentare le offerte.



Tutte le fasi del processo di approvvigionamento possono essere supportate efficacemente attraverso gli strumenti di ICT. Tuttavia, il trattamento non automatizzato continua ad essere necessario per la gestione di alcuni momenti della procedura, in particolare per la presentazione, il trattamento e la valutazione dell'offerta, l'ordine e i pagamenti.

La Commissione Europea ambisce a rendere la procedura di e-Procurement interamente automatizzata, in cui tutte le fasi, dalla pubblicazione dei bandi ai pagamenti, sono effettuate per via elettronica e mira a realizzare la transizione verso l'adozione degli appalti elettronici in tutta l'Unione europea, rendendoli obbligatori entro la metà del 2016.

L'uso degli appalti elettronici è in grado di semplificare in modo significativo la gestione degli appalti, riducendo gli sprechi, stimolando la concorrenza nel mercato e consentendo di ottenere una serie di vantaggi:

- 1) **MAGGIORE ACCESSIBILITA' E TRASPARENZA.** L'automazione e la centralizzazione del flusso delle informazioni relative alle gare di appalto e la semplificazione delle procedure favoriscono l'accesso delle imprese agli appalti pubblici. Un più facile e rapido accesso alle informazioni sulle gare e la semplificazione delle procedure contribuiscono, inoltre, a stimolare la concorrenza transfrontaliera, riducendo gli ostacoli dovuti alla distanza.
- 2) **BENEFICI IN TERMINI DI RIDUZIONE DEI COSTI.** Rispetto ai sistemi cartacei, gli appalti elettronici aiutano le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici a ridurre i costi amministrativi e contribuiscono a ridurre i tempi di svolgimento delle singole procedure di appalto. Possono anche contribuire a ridurre i tassi di errore, ad esempio, evitando, durante le varie fasi della procedura di aggiudicazione, di inserire più volte nei sistemi elettronici le informazioni disponibili su carta.
- 3) **BENEFICI DI TIPO AMBIENTALE.** Gli appalti elettronici consentono di ridurre il consumo di carta, i trasporti e la necessità di locali per gli archivi, che comportano costi e consumo di energia. I be-

nefici economici e ambientali degli appalti elettronici vanno di pari passo e sono in linea con l'obiettivo di "una crescita sostenibile" come delineato nella strategia Europa 2020.

- 4) RIDUZIONE DELLA CORRUZIONE. L'automazione delle procedure e la diminuzione dell'intervento umano riducono la possibilità di corruzione rendendogli appalti pubblici più competitivi. La diffusione di tutte le informazioni sulle procedure di appalto nei siti web delle amministrazioni assicura un elevato livello di trasparenza e responsabilità del processo di approvvigionamento. La gestione degli appalti con gli strumenti elettronici consente di tracciabilità dei dati e dei documenti prodotti nelle varie fasi delle procedure.

I benefici hanno un costo. L'implementazione degli appalti elettronici richiede degli investimenti in tutte le fasi della procedura di appalto. Ma l'esperienza di alcuni Paesi ha dimostrato che questi costi possono essere ammortizzati in breve tempo. Ci sono diversi casi di successo che testimoniano i miglioramenti e i risparmi ottenuti attraverso lo sviluppo dei nuovi sistemi di e-Procurement.

Il **Portogallo** è uno degli Stati più avanzati all'interno dell'Unione Europea per quanto riguarda l'implementazione degli appalti elettronici. Le procedure per l'acquisto di beni, l'affidamento dei servizi e l'esecuzione delle opere pubbliche sono state smaterializzate mediante l'utilizzo di specifici sistemi elettronici e attraverso piattaforme telematiche dedicate, che hanno consentito una cospicua riduzione di tempi, costi e procedimenti amministrativi.

Al fine di consentire una piena e trasparente smaterializzazione delle procedure relative agli appalti pubblici, è stato creato un portale telematico unico a livello nazionale, denominato BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)) che gestisce in modo organico tutte le informazioni sulla contrattazione pubblica elettronica. Il Portale BASE raccoglie le informazioni provenienti da diversi canali informativi: la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Portoghese, le informazioni comunicate dalle singole amministrazioni aggiudicatrici e quelle provenienti dalle altre piattaforme telematiche certificate che consentono lo svolgimento delle gare di appalto pubblico in formato elettronico. Il portale svolge anche l'attività di monitoraggio dell'attività contrattuale relativa alle opere pubbliche portoghesi.

L'attuazione di BASE ha consentito di centralizzare in un unico strumento informativo, il flusso delle informazioni più importanti riguardanti le procedure di affidamento. Il sistema consente di attenuare le difficoltà abitualmente connesse alla distanza e alla difficoltà di accesso alle informazioni, specialmente per le imprese straniere che intendono operare nel mercato locale.

Altro esempio positivo è dato dalla Centrale di Committenza francese UGAP (*Union des groupement d'achats publics*) la quale ha stimato che il passaggio agli appalti elettronici ha permesso di ridurre del 10% gli oneri amministrativi a carico degli acquirenti, grazie ad una più rapida analisi delle offerte ed un più agevole accesso ai documenti. Ha inoltre evidenziato una ulteriore riduzione del 10% dei costi legati ai servizi giuridici grazie alla riduzione delle verifiche giuridiche necessarie.

L'e-Public Procurement costituisce l'occasione per migliorare il modo in cui sono condotti gli appalti pubblici, offre l'opportunità di riprogettare l'intera procedura di appalto, influenzando anche il grado di centralizzazione degli acquisti. Il passaggio ad un maggiore accentramento ed aggregazione della domanda è una tendenza corrente, ulteriormente sostenuta dallo sviluppo degli appalti elettronici.

La Commissione Europea ha optato per un approccio progressivo all'attuazione degli appalti elettronici da parte degli Stati membri, per fare in modo che tutti i soggetti interessati avessero il tempo necessario per gestire il cambiamento, considerando anche il fatto che, in ogni Paese, ci sono condizioni politico-economiche - sociali differenti e, che, per alcuni il percorso e i tempi di realizzazione son più complessi rispetto ad altri.

Ad ogni modo, si è cercato di assicurare che tutti gli Stati membri seguissero lo stesso calendario di attuazione e che il ritmo del cambiamento procedesse nel minor tempo possibile.

Questo perché, è possibile beneficiare in misura maggiore dell'utilizzo degli appalti elettronici ed ammortizzare in fretta i costi degli investimenti effettuati, solo se si è in grado di evitare la coesistenza per troppo tempo delle procedure elettroniche e di quelle cartacee. Diversamente, la presenza prolungata di sistemi paralleli non farebbe altro che aggravare i costi per il settore pubblico e per gli operatori economici.

## 2. L'e-Public Procurement nel progetto dell'unione europea

La spesa pubblica per prodotti, lavori e servizi è sostenuta in Europa da una popolazione molto vasta ed eterogenea composta da oltre 250.000 amministrazioni aggiudicatrici che gestiscono bilanci per gli appalti di entità differenti e possiedono capacità amministrative profondamente diverse.

L'amministrazione degli appalti pubblici è frammentata e complessa. La sua organizzazione varia da uno Stato membro all'altro in funzione delle modalità organizzative della pubblica amministrazione.

Le norme sugli appalti pubblici dell'Unione Europea, sono finalizzate a stabilire una disciplina comune per la regolamentazione di questa funzione "cruciale" per la pubblica amministrazione.

### Le Direttive comunitarie del 2004 e il Piano di azione

Nella Comunicazione del 2003<sup>1</sup> "*il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*", la Commissione Europea ha rilevato, come, la mancanza di un quadro giuridico coerente sino a quel periodo, ha costituito un ostacolo all'adozione degli appalti pubblici elettronici in Europa. Una svolta per la diffusione delle procedure elettroniche negli appalti pubblici è stata data, attraverso l'adozione di una nuova legislazione, che ha consentito di modernizzare le procedure degli appalti.

La Commissione ha ritenuto essenziale e opportuno definire un quadro normativo chiaro e unitario per dare una dimensione degli appalti legata al mercato europeo, per scongiurare il rischio della frammentazione del mercato dovuta all'incompatibilità dei sistemi e delle norme utilizzate per gli appalti elettronici ed evitare che la lenta introduzione delle nuove tecnologie in alcuni Stati membri potesse determinare uno sviluppo economico squilibrato e disomogeneo.

Nel 2004 è stato adottato il nuovo pacchetto legislativo, le direttive comunitarie c.d. di "Terza generazione":

- la **direttiva 2004/18/CE** relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli **appalti di lavori, forniture e servizi**
- la **direttiva 2004/17/CE** relativa al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di **acqua** e di **energia** e degli enti che forniscono **servizi di trasporto** e **servizi postali** (cd. *Servizi Speciali*)

Le direttive forniscono un quadro coerente per poter effettuare elettronicamente le gare di appalto, stabiliscono le regole per presentare le offerte in via elettronica e fissano le condizioni per utilizzare i mezzi elettronici di comunicazione nello svolgimento delle procedure di acquisto.

La **direttiva 2004/18/CE** merita particolare attenzione, in relazione al tema affrontato, perché introduce numerosi elementi innovativi:

1. In primo luogo, accorpa in un unico testo la disciplina comunitaria previgente nei settori ordinari (la direttiva 1993/3/CE sui lavori; la direttiva 1993/36/CE sulle forniture e la direttiva 1992/50 sui servizi), semplificando e uniformando la normativa.
2. Introduce procedure e istituti innovativi che consentono di semplificare e rendere più flessibile il procedimento di acquisto (il Dialogo competitivo e l'Accordo Quadro).
3. Modernizza le procedure di appalto del settore pubblico, promuove l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche negli appalti "**e-Public Procurement**", attraverso l'introduzione di strumenti e nuove tecniche di acquisto elettronico (il Sistema Dinamico di Acquisizione; le Aste Elettroniche; la possibilità per gli Stati membri di centralizzare la committenza attraverso l'istituzione di Centrali di Committenza) che consentono un incremento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, attraverso il risparmio di tempo e danaro che può derivare dal loro impiego.

Nella Tabella 1, si evidenzia l'insieme delle disposizioni sugli appalti elettronici introdotte dalla direttiva 2004/18/CE. Gli stessi istituti volti a favorire il ricorso ai mezzi di comunicazione elettronici, all'utilizzo di strumenti informatici e telematici nell'ambito delle tradizionali procedure di gara, nonché l'introduzione di regole specifiche per l'istituzione e il funzionamento di sistemi di acquisto totalmente elettronici (DPS) e di processi elettronici di valutazione delle offerte (Aste Elettroniche), sono previsti anche dalla direttiva

---

<sup>1</sup>Comunicazione COM (2003)567 def.

2004/17/CE per quanto riguarda i settori speciali. Le direttive consentono l'adozione degli appalti elettronici esclusivamente per l'acquisto di forniture e servizi.

**TABELLA 1 - SINTESI DELLE DISPOSIZIONI SUGLI APPALTI ELETTRONICI INTRODOTTE DALLE DIRETTIVA 2004/18/CE**

OGGETTO	RIFERIMENTO NORMATIVO	DESCRIZIONE
MEZZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICI	ART. 1, PARAGRAFI 12-13 ART. 42, PARAGRAFO 1 ART. 71	La comunicazione scritta, include le informazioni trasmesse e archiviate con i mezzi elettronici. I mezzi elettronici utilizzano apparecchiature elettroniche di elaborazione e di archiviazione dei dati e utilizzano la diffusione, la trasmissione e la ricezione, via filo, via radio, attraverso mezzi ottici o altri mezzi elettromagnetici. <b>Tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni possono avvenire a scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, per posta, mediante fax o per via elettronica.</b>
FIRME ELETTRONICHE	ART. 42, PARAGRAFO 5, LETT. B)	Gli Stati membri sono autorizzati ad esigere che le offerte presentate per via elettronica possano effettuarsi solo utilizzando <b>una firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato.</b>
SISTEMI DINAMICI DI ACQUISIZIONE (DPS)	ART. 1, PARAGRAFO 6 ART. 33 CONSIDERANDO 13	Un Sistema dinamico di acquisizione(DPS), è <b>un processo di acquisizione interamente elettronico</b> 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 conforme al capitolato d'oneri. Il termine per la valutazione dell'offerta indicativa è di 15 giorni. Le amministrazioni invitano tutti gli offerenti ammessi al sistema a presentare un offerta per ogni appalto specifico. Per tutte le fasi gara si applicano le norme della procedura aperta. Il DPS si usa per l'acquisto di servizi e forniture. Ha una durata massima che non può superare i 4 anni.
ASTE ELETTRONICHE	ART. 1, PARAGRAFO 7 ART. 54 CONSIDERANDO 14	Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alle aste elettroniche. Un asta elettronica è un processo per fasi successive basato su <b>un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte.</b> Il processo avviene dopo una prima valutazione completa delle offerte e influisce sulla loro classificazione, che può essere effettuata attraverso un trattamento automatico. <b>Le aste elettroniche riguardano gli appalti di lavori, servizi e forniture ricorrenti, le cui specifiche possono essere definite in modo preciso</b>

		(sono esclusi appalti di servizi e lavori che hanno ad oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori).
CATALOGHI ELETTRONICI	CONSIDERANDO 12	Definiti come uno strumento per facilitare gli appalti pubblici, in particolare come <b>una modalità di presentazione dell'offerta</b> nel caso di rilancio del confronto competitivo in una procedura di appalto che si basa su un accordo quadro o nel caso di attuazione di un sistema dinamico di acquisizione.
NOTIFICAZIONE ELETTRONICA	ART. 36, PARAGRAFI 2-3-6	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 (il contenuto di quelli non trasmessi per via elettronica è limitato a circa 650 parole).
PROFILI DI COMMITTENTE	ALLEGATO VIII DELLA DIRETTIVA PUNTO 2, LETTERA B)	Sono definiti come una raccolta di dati sulle attività dell'amministrazione aggiudicatrice in tema di appalti, che può includere pareri di preinformazione e informazioni generali e utili come ad es. i nominativi dei Responsabili delle procedure e delle persone da contattare.
ACCESSO ELETTRONICO AI DOCUMENTI	ART. 38, PARAGRAFO 6	Il termine di ricezione delle offerte può essere ridotto di 5 (cinque) giorni quando l'amministrazione aggiudicatrice offre, per via elettronica, l'accesso libero diretto e completo al capitolato d'oneri e ad ogni documento complementare. Nel bando deve essere indicato l'indirizzo Internet presso il quale questi documenti possono essere consultati.
CENTRALI DI COMMITTENZA	ART. 1 PARAGRAFO 10 ART. 11 CONSIDERANDO 15	Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una Centrale di committenza. Una Centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che: <b>-acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici</b> <b>- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici.</b>

Per dare attuazione al quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici, così come delineato dalle nuove direttive, la Commissione ha adottato un **Piano di Azione triennale di accompagnamento**. Con questa iniziativa ha definito l'indirizzo strategico e le misure necessarie per superare le barriere legali, tecniche ed organizzative che ostacolano l'utilizzo elettronico degli appalti pubblici.

Nel documento la Commissione ha esortato gli Stati membri a rispettare il termine previsto per il recepimento delle direttive (entro il 31/01/2006) ed ha seguito il percorso da vicino, fornendo assistenza mediante

la pubblicazione di un documento interpretativo sulle nuove regole, e, attraverso dimostratori on-line, che hanno consentito alle amministrazioni aggiudicatrici di familiarizzare con le nuove disposizioni e con i nuovi strumenti elettronici.

Di seguito si riportano gli obiettivi che hanno costituito i tre assi principali del Piano di Azione e gli interventi congiunti e coordinati proposti per il triennio 2005-2007.

**ASSE 1** ⇒ **Assicurare un mercato interno ben funzionante negli appalti pubblici elettronici**

**INTERVENTI**

- ✓ **Predisposizione di formulari standard elettronici** in modo tale da consentire la raccolta, il trattamento e la diffusione elettronica di tutti i bandi di gara e degli avvisi rientranti nell'ambito di applicazione delle direttive. I formulari vengono tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE e sono facilmente integrabili in tutti i sistemi operativi degli Stati membri.

**RIFERIMENTI NORMATIVI e OPERATIVI**

Art. 36 direttiva 2004/18/CE - Redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi

Allegato VIII direttiva 2004/18/CE - Caratteristiche relative alla pubblicazione

TED "Tenders Electronic Daily" il sito web ufficiale dell'UE su cui vengono pubblicati gli avvisi di gara. Il formato e le modalità stabilite dalla Commissione per la trasmissione degli avvisi e dei bandi per via elettronica sono accessibili all'indirizzo Internet: <http://simap.europa.eu>  
SIMAP è il portale che fornisce l'accesso alle informazioni più importanti sugli appalti pubblici in Europa.

- ✓ **Uso obbligatorio del Vocabolario Comune per gli appalti pubblici (CPV).**  
Il CPV è un sistema di classificazione unico per gli appalti pubblici volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti. Il CVP è stato introdotto dal regolamento 2195/2002/CE per favorire la trasparenza ed ampliare le possibilità di accesso agli appalti pubblici da parte degli operatori economici (l'uso di diverse nomenclature compromette l'apertura e la trasparenza degli appalti pubblici europei). L'utilizzo del CPV è reso obbligatorio nell'Unione europea con le direttive del 2004.  
Le amministrazioni aggiudicatrici devono individuare il codice più aderente possibile all'acquisto che intendono effettuare ed è importante scegliere un solo codice per il titolo del bando di gara per avere un maggior grado di precisione. Gli appalti elettronici creano nuove possibilità di utilizzo del CPV, ad esempio, in sede di redazione di statistiche.
- ✓ Gli Stati membri sono sollecitati a realizzare e ad utilizzare esclusivamente gli **strumenti elettronici per la pubblicazione dei bandi**. Le direttive 2004 non prevedono ancora un sistema di notifica interamente elettronico tenuto conto dei livelli differenti di sviluppo e diffusione degli strumenti informatici negli Stati membri. Si è optato per un processo graduale di utilizzo delle ICT. L'uso dei mezzi elettronici determina economie in termini di tempo, per cui, le direttive stabiliscono una riduzione dei termini minimi per la ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte.
- ✓ Gli Stati membri devono **rimuovere le barriere che possono limitare e ostacolare l'accesso delle imprese agli appalti transfrontalieri**, quali la diversità e l'incompatibilità delle soluzioni tecniche, sistemi inadeguati di presentazione delle offerte e standard informatici incompatibili. A tal fine la Commissione ha avviato il *programma IDA "Interchange of Data between Administrations"*, sullo **scambio elettronico di dati fra amministrazioni**, per facilitare lo sviluppo e l'attuazione di reti telematiche per lo scambio di dati tra le amministrazioni degli Stati membri e tra queste verso le Istituzioni europee.
- ✓ La Commissione promuove le soluzioni che consentono **l'uso transfrontaliero delle firme qualificate**. Il settore degli appalti elettronici è il primo nel quale le imprese utilizzano le firme qualificate nelle transazioni con le amministrazioni di Stati membri diversi dal proprio paese. Lo sviluppo del commercio elettronico ha bisogno di regole comuni per garantire la libera circolazione dei prodotti e

favorire gli scambi nel mercato interno. La direttiva 1999/93/CE che disciplina le firme elettroniche, non ha creato una normativa omogenea tra gli Stati membri. La Commissione ha proposto soluzioni e iniziative per rimuovere gli ostacoli all'interoperabilità e per creare un mercato che consenta l'uso transfrontaliero delle firme qualificate.

**ASSE 2** ⇒ *Raggiungere maggiore efficienza negli appalti, migliorare la governance e la concorrenzialità*

### INTERVENTI

- ✓ Adozione da parte di ciascuno Stato membro di *un Piano nazionale per introdurre gli appalti pubblici elettronici e di piani individuali* per gli acquirenti più importanti, in modo da adeguare nel tempo l'attuazione dei nuovi strumenti e delle nuove tecniche elettroniche
- ✓ Perseguimento nell'attuazione di *programmi per l'automazione di certi tipi di transazioni* come la fattura elettronica, gli ordini e i pagamenti, in quanto il loro sviluppo è funzionale all'interoperabilità con gli appalti elettronici
- ✓ Lo sviluppo da parte degli Stati membri di *sistemi elettronici efficienti per la raccolta e il trattamento dei dati statistici sugli appalti*
- ✓ Introduzione di misure volte alla *standardizzazione e al cambiamento della struttura dei documenti richiesti nelle gare di appalto*. I numerosi documenti e certificati richiesti in gara, raramente sono disponibili in formato elettronico e accettati negli altri Stati membri. Gli appalti elettronici costituiscono anche un banco di prova per lo sviluppo di servizi di governo elettronico
- ✓ La Commissione propone l'avvio di *progetti per sviluppare l'uso dei cataloghi elettronici* nei sistemi dinamici di acquisizione e negli accordi quadro. Il loro utilizzo potrà agevolare soprattutto le PMI perché consentono loro di presentare alle amministrazioni acquirenti i propri prodotti e servizi con costi e tempi ragionevoli.

**ASSE 3** ⇒ *Perseguire l'istituzione di un quadro internazionale per gli appalti elettronici*

### INTERVENTI

- ✓ La Commissione si impegna ad *attuare il nuovo regime di appalti in Europa* in modo che sia conforme agli obblighi internazionali dell'Unione e ad adottare le iniziative necessarie per *adattare le discipline internazionali in base alle esigenze comunitarie*.

Dalla valutazione<sup>2</sup> sugli interventi e sulle misure concretamente adottate dagli Stati membri a sostegno e per lo sviluppo degli appalti elettronici emerge che, il Piano di Azione ha consentito di individuare le priorità ed è stato in gran parte realizzato come previsto. La valutazione ha permesso inoltre di identificare le carenze e le sfide da affrontare per la diffusione su scala più ampia degli appalti elettronici.

Da un'attenta lettura del Piano di Azione, emergono tre esigenze ricorrenti su cui insiste la Commissione:

### **SEMPLIFICAZIONE - STANDARDIZZAZIONE - INTEROPERABILITÀ**

È sulla base di questi concetti che la Commissione ha definito la strada da seguire per lo sviluppo dell'e-Procurement negli anni avvenire, attraverso il finanziamento e il sostegno di Programmi specifici, molti dei quali sono tutt'oggi in fase di implementazione.

---

<sup>2</sup>La valutazione mira a stabilire se le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in materia di appalti pubblici siano riuscite a stimolare la trasparenza e la concorrenza transfrontaliera al fine di migliorare il funzionamento degli appalti pubblici. (DG Mercato interno e servizi "Sintesi della valutazione dell'impatto e dell'efficacia della legislazione UE in materia di appalti pubblici")

## I programmi sull'interoperabilità

Per **Interoperabilità** si intende *la capacità di più sistemi, reti, componenti, applicazioni, di scambiare informazioni tra loro e di essere in grado di riutilizzarle*. È il mezzo grazie al quale ottenere un collegamento tra sistemi, informazioni e metodi di lavoro: all'interno di una stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse a livello nazionale e/o europeo oppure tra imprese.

Il contesto attuale è caratterizzato da una crescente varietà di sistemi e applicazioni, talvolta tecnicamente complessi. L'interoperabilità rende possibile lo sviluppo di soluzioni globali, prevenendo tutte le conseguenze che possono derivare dalla frammentazione del mercato.

In una visione più ampia non circoscritta all' e-Procurement, l'interoperabilità è un prerequisito utile sia per semplificare che per rendere più efficiente la condivisione dei servizi pubblici in Europa.

L'obiettivo è quello di facilitare l'interazione e creare delle sinergie tra sistemi diversi per offrire servizi o funzionalità nuove. Le diverse organizzazioni possono così interagire, condividendo le informazioni durante i loro processi, attraverso lo scambio di dati tra i loro rispettivi sistemi di ICT.

La collaborazione elettronica tra pubbliche amministrazioni può rendere le procedure amministrative più veloci, più semplici ed economiche per tutte le parti coinvolte.

La Commissione considera l'interoperabilità transfrontaliera dei servizi on-line e la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche europee, un importante contributo per la crescita e per una maggiore efficienza. Come sottolineato dall'**Agenda Digitale per l'Europa**, programma di punta di "Europa 2020 – una Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"<sup>3</sup>, *l'interoperabilità è essenziale per massimizzare il potenziale offerto dalle ICT per l'economia e la società*. Le azioni attuate attraverso i programmi sull'interoperabilità contribuiscono ad implementare lo sviluppo del mercato digitale (all'interno del quale sono compresi e-Procurement; e-Signature e altri) dell'e-Government e delle altre politiche europee in vari settori (e-Health, e-Sens e altri).

I Programmi di Interoperabilità vennero introdotti per la prima volta nel 1995 con **IDA I** (*Interchange of data between Administrations*) e da allora hanno conosciuto un lungo percorso di sviluppo.

Istituito per implementare le reti telematiche europee per lo scambio di dati tra le amministrazioni degli Stati membri e tra queste e le Istituzioni europee, **IDA I**, è il primo programma pioniere sull'uso delle ICT nelle Pubbliche amministrazioni. A partire dal 2016 fino al 2020, prenderà avvio la seconda fase del programma **ISA** (*Interoperability solutions for European Public Administrations*), che definisce, promuove e sostiene l'implementazione delle soluzioni tecniche per l'interoperabilità e ne promuove la diffusione tra le pubbliche amministrazioni europee. **ISA2** (*Interoperability solutions for European Public Administrations, Business and Citizens*), dovrebbe promuovere e, dove possibile, supportare la parziale o piena standardizzazione delle soluzioni interoperabili esistenti, in collaborazione con le altre attività di standardizzazione a livello europeo e con le attività degli organismi di standardizzazione europei e internazionali. **ISA2** dovrà contribuire all'implementazione di qualsiasi altra iniziativa futura nell'ambito di Europa 2020 e dell'Agenda digitale Europea.

## L'iniziativa BII – Business Interoperability Interface

L'iniziativa BII (Business Interoperability Interface) ha l'obiettivo di affrontare le problematiche sull'interoperabilità nel settore degli appalti pubblici europei, attraverso lo sviluppo di specifiche tecniche per implementare processi di e-Procurement in maniera compatibile in tutta l'Unione europea.

Le specifiche BII sono attualmente utilizzate in diversi paesi e sono armonizzate e definite dal CEN (Comitato europeo di normalizzazione) con il supporto della Commissione Europea.

Il Workshop CEN BII affronta i problemi causati dagli approcci diversificati per l'e-Procurement in tutta Europa, sostenendo le organizzazioni per comunicare facilmente tra loro, fornendo specifiche comuni per sviluppare soluzioni di e-Procurement interoperabili.

La missione del CEN BII Workshop è quella di diffondere e facilitare l'uso di standard di e-Procurement per acquirenti, fornitori e amministrazioni pubbliche. Le attività del laboratorio fanno sì che le piattaforme di e-Procurement e i servizi basati sulle specifiche BII, possano interagire senza problemi ovunque. Le specifiche sono Open Source.

---

<sup>3</sup>Comunicazione Commissione COM(2010)744 final

I risultati ottenuti attraverso i workshop CEN BII sono serviti come base per l'attuazione dei processi di e-Procurement interoperabili in importanti iniziative, come il progetto Peppol e, e-Prior.

### **PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line)**

PEPPOL è un vasto progetto europeo per gli appalti elettronici nato nell'ambito del *Programma Europeo per l'Innovazione e la Competitività* (CIP) e gestito da istituzioni e organismi pubblici di vari paesi dell'Unione europea, con l'obiettivo di offrire un'infrastruttura e servizi informatici standardizzati per organizzare e gestire appalti pubblici on-line a livello europeo.

PEPPOL offre una infrastruttura basata su standard aperti ed opera attraverso una rete di nodi (Access Point) a cui gli operatori pubblici e privati possono rivolgersi per comunicare tra loro e scambiare i documenti di gara in modo sicuro e affidabile in formati elettronici unificati.

PEPPOL fornisce i punti di interoperabilità necessari per collegare le piattaforme già esistenti negli Stati membri e fornisce, inoltre, una serie di specifiche tecniche che possono essere adoperate nei servizi di e-Procurement esistenti per renderli interoperabili in tutta l'Europa.

PEPPOL facilita la fase di pre-aggiudicazione e post-aggiudicazione attraverso la standardizzazione delle componenti del processo di approvvigionamento. Alla fine, operatori economici e pubbliche amministrazioni di qualunque Stato membro dell'UE, non dovrebbero incontrare ostacoli nelle diverse fasi del processo di e-Procurement, potendo scambiarsi in fase di gara, gli attestati per la partecipazione, i cataloghi di offerta e, dopo l'aggiudicazione, i cataloghi, gli ordini e le fatture, il tutto in formato elettronico e firmato digitalmente. Il progetto PEPPOL ha preso avvio nel 2008 e si è concluso nel 2012, ma la Commissione ha deciso di sostenere più a lungo termine una serie di soluzioni interoperabili proposte da PEPPOL.

**e-PRIOR** è la piattaforma di e-Procurement della Commissione Europea sviluppata grazie al programma ISA, la prima implementazione di e-Procurement che consente lo scambio di documenti della fase post-aggiudicazione: i cataloghi elettronici, l'ordine e la fatturazione elettronica.

e-Prior utilizza i servizi web e si serve dei punti di accesso della rete Peppol per lo scambio di documenti. Inizialmente destinato ad uso interno della Commissione, **Open e-Prior** è la versione Open Source creata per poter essere utilizzata dagli Stati membri, con le stesse funzionalità di e-Prior.

**e-CERTIS** è uno strumento di informazione on-line gratuito che fornisce informazioni sui diversi certificati e attestati più frequentemente richiesti nelle procedure di appalto nei diversi paesi dell'Unione europea. È stato ideato per aiutare gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici ad identificare e comprendere le informazioni richieste e fornite nelle procedure di gara e, per identificare equivalenti mutualmente accettabili nei diversi Stati membri.

### 3. I primi timidi risultati. Lo scenario europeo sull'uso degli appalti elettronici dall'adozione delle direttive del 2004

Nel 2010<sup>4</sup> la Commissione ha adottato il **Libro Verde sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE**. Il documento contiene una sezione in cui viene fatta un'analisi sulla situazione degli appalti elettronici in Europa dall'introduzione delle Direttive del 2004.

Per quanto riguarda la **disponibilità delle soluzioni tecniche**, la tecnologia c'è e viene utilizzata, ma in molti Paesi, il livello di sviluppo tecnologico non ha permesso di offrire le soluzioni sperate in tutte le fasi della procedura. Ci sono ancora forti limiti all'automazione completa degli appalti elettronici quali, ad esempio, la difficoltà di utilizzo di sistemi di valutazione automatica nel caso di acquisti complessi o l'assenza di un sistema di validazione temporale accettato in tutta l'Unione europea.

Per ciò che concerne gli **investimenti in capacità per gli appalti elettronici**, importanti progressi sono stati fatti nello sviluppo di piattaforme e di applicazioni in grado di supportare in tutto o in parte le fasi della procedura di appalto. Alcune regioni e Stati membri hanno sviluppato sistemi per adottare le procedure di appalto totalmente automatizzate. In altri paesi, invece, i sistemi si limitano all'esecuzione on-line solo dei primi momenti della procedura: la pubblicazione e la disponibilità on-line dei documenti di gara.

Se passiamo ad osservare l'**accessibilità transfrontaliera dei sistemi per gli appalti elettronici**, le difficoltà sono dovute all'esistenza di sistemi diversi tra loro. La presenza di procedure, norme, formati e modi di comunicazione non standardizzati a sufficienza, può determinare la frammentazione del mercato.

Un ultimo aspetto sull'analisi del contesto, riguarda l'**uso effettivo degli appalti elettronici tra gli Stati membri**. Il quadro è contrastante. In generale, nella maggior parte degli Stati membri, la diffusione degli appalti elettronici rimane limitata. Paesi come il Portogallo, la Lituania e Cipro sono all'avanguardia e costituiscono un'eccezione, con tassi di utilizzo che raggiungono il 60-90%.

Il Portogallo ha reso obbligatorio l'utilizzo dei mezzi elettronici per l'espletamento di tutte le fasi della procedura di appalto (dalla pubblicazione fino all'aggiudicazione del contratto) 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 convenzionali.

Altri paesi hanno introdotto requisiti vincolanti per alcuni livelli dell'amministrazione. L'Austria ha reso obbligatorio da parte delle autorità federali l'uso dell'accordo quadro per l'acquisto di alcune tipologie di beni e servizi. Molti dei paesi di maggiore dimensione come l'Italia e la Francia, nonostante il considerevole impegno accusano ritardi nell'implementazione degli appalti elettronici.

Le regioni e gli Stati membri si muovono a ritmi diversi per sfruttare le opportunità offerte dagli appalti elettronici. Si è dimostrato che, laddove utilizzati, questi sistemi hanno dato prova della loro capacità di accelerare i tempi impiegati per gli acquisti pubblici e di ridurre la spesa pubblica nel contesto della crisi in corso. Questi sistemi sono sempre più una realtà concreta in molti paesi. Tuttavia, nell'intera Unione europea la diffusione rimane limitata e resta ben al di sotto delle aspettative<sup>5</sup>. Gli appalti elettronici non rappresentano più del 5% del totale della spesa per appalti, anche negli Stati pionieri.

Se volessimo considerare un contesto geografico più ampio, la performance resterebbe invariata: l'Europa è in forte ritardo. In Brasile l'80% delle procedure di appalto pubblico viene effettuata per via elettronica.

La Corea del Sud è un paese all'avanguardia nell'implementazione degli appalti pubblici elettronici.

Già dal 2007 è stato completato un mercato degli appalti totalmente elettronico che ha consentito al governo di migliorare la trasparenza, l'efficienza del sistema di approvvigionamento pubblico e ha prodotto risparmi annui pari a 4,5 miliardi (di dollari USA).

È stato creato un portale unico della pubblica amministrazione KONEPS (Korea ON-line e-Procurement System) attraverso il quale l'intero processo di approvvigionamento (dalla pubblicazione dei bandi sino al pagamento) avviene telematicamente. Si usa un'interfaccia unica per il Procurement pubblico. Le informazioni inerenti le procedure di aggiudicazione sono integrate e devono essere obbligatoriamente pubblicate su

---

<sup>4</sup>Comunicazione Commissione COM(2010)571 def.

Koneps. L'interfaccia è standardizzata perciò l'accesso ai servizi on-line è più facile e diffuso: non occorre apprendere l'uso di decine di siti per rapportarsi alla Pa.

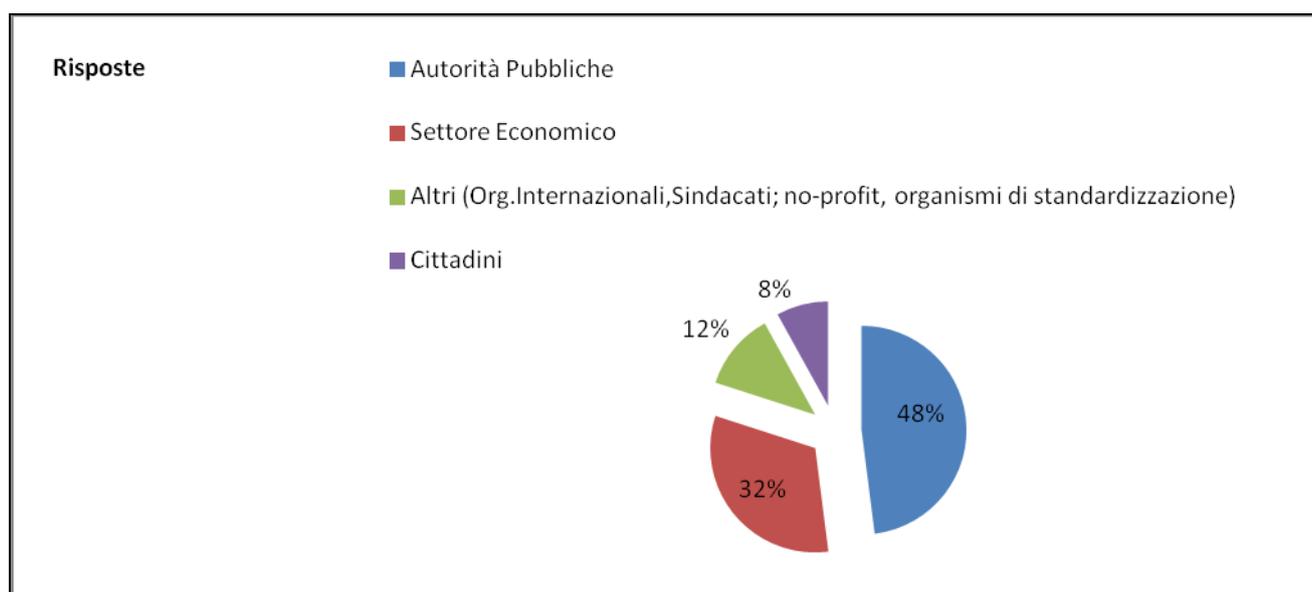
L'identificazione è unica: ci si registra una sola volta. Con user ID e password uniche si accede a tutti i servizi della PA centrale e locale, e di tutti gli Enti collegati. Una volta autenticate le imprese possono partecipare a tutte le gare. Anche la fase successiva all'aggiudicazione (dall'ordine al pagamento) è interamente digitalizzata. Inoltre, è sufficiente effettuare un'unica richiesta per i servizi erogati da Enti diversi. Si ottiene tutto da un unico sito anche se i singoli servizi vengono erogati da Amministrazioni o Enti diversi. Koneps ha collegamenti con 58 sistemi esterni, tra cui autorità certificanti, enti di previdenza, banche, associazioni di costruttori e altri.

Il sistema di e-Procurement coreano ha ottenuto importanti riconoscimenti dalla comunità internazionale. Nel 2003 ha vinto il prestigioso premio delle Nazioni Unite (*United Nations Public Service Award*) nella categoria "Innovazione dei Servizi Pubblici". Attualmente, un numero crescente di paesi desidera utilizzare il sistema di e-Procurement coreano come modello di benchmark per migliorare i propri sistemi di approvvigionamento.

Nell'Unione Europea, la transizione all'uso generalizzato degli appalti elettronici continua ad essere ostacolata da diverse barriere.

La Commissione nel Libro verde del 2010 sull'uso degli appalti elettronici, ha formulato una serie di domande sul tema ed ha invitato tutte le parti interessate dei diversi Paesi membri a rispondere ai quesiti. Le risposte pervenute hanno consentito di mettere in luce le criticità che impediscono la transizione all'uso degli appalti elettronici ed ha costituito un punto di partenza per proporre nuove idee e percorsi da seguire per poter cambiare in meglio.

## GRAFICO DELLE RISPOSTE



(Alle 15 domande son pervenute 77 risposte da parte degli stakeholders provenienti da 21 Stati membri dell'UE)

Il sommario sulle risposte elaborato dalla DG Mercato Interno e Servizi, consente di osservare "le criticità" emerse sull'e-Procurement, secondo due prospettive diverse: quelle individuate dalla Commissione e quelle identificate dai gruppi di interesse che hanno risposto alle domande, offrendoci un quadro esaustivo sull'argomento.

### Criticità individuate dalla commissione

- **L'inerzia e i timori delle amministrazioni aggiudicatrici e dei fornitori.** Al di là dei progressi delle tecnologie informatiche e della loro diffusione, il cambiamento più importante e più difficile è quello di spingere le parti interessate a modificare le proprie abitudini ormai radicate. Per le ammini-

strazioni la lentezza nell'utilizzo degli appalti elettronici è da ricercarsi nei costi di riorganizzazione dei sistemi interni e la scarsa conoscenza dei vantaggi. Allo stesso modo, le imprese non sempre vedono i benefici, specie le PMI (Piccole e Medie Imprese) che temono di essere estromesse dal mercato a causa della tendenza all'aggregazione e alla centralizzazione della domanda. In realtà i benefici ci sono, sia, in termini maggiore trasparenza e accesso alle gare di appalto per le imprese, sia di riduzione dei costi, dei prezzi che il settore pubblico spende per gli acquisti, e di riduzione dei costi di transazione per entrambe le parti anche grazie alla riduzione della durata delle procedure di appalto.

- **Assenza di standard per le procedure di appalto elettroniche.** Ci sono molti sistemi informatici e procedure e la maggior parte differiscono tra loro: ciascuno adotta soluzioni tecnologiche diverse. Questo crea non poche difficoltà agli operatori economici che, per partecipare, devono destreggiarsi attraverso questa pluralità di sistemi; inoltre, c'è una piccola possibilità per loro di poter ri-utilizzare la precedente esperienza acquisita nell'utilizzo di un sistema, quando passano ad utilizzare quello di un'altra amministrazione perché spesso è completamente diverso.
- **Assenza di mezzi che facilitino il riconoscimento reciproco delle soluzioni elettroniche esistenti a livello nazionale.**
- **Requisiti tecnici onerosi, in particolare per l'autenticazione degli offerenti. Gestire una transizione a molte velocità verso gli appalti elettronici**

### Criticità individuate dalle parti interessate

Le parti che hanno risposto alle domande hanno individuato delle criticità ulteriori e diverse rispetto a quelle identificate dalla Commissione e delle criticità specifiche riguardanti gli ostacoli alla partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto elettronico.

- **Complessità – Bisogno di semplificare le soluzioni tecnologiche e la legislazione.** La complessità dell'ambiente tecnologico è dovuta alla presenza di sistemi poco semplici da utilizzare e alla presenza di troppe soluzioni tecniche di e-Procurement tra i singoli Paesi e all'interno di ogni regione. Le imprese fanno fatica ad adattarsi a ciascuna di queste. Molti suggeriscono che sia necessario ridurre al minimo le sofisticazioni tecnologiche. Alcune risposte hanno messo in evidenza il fatto che le soluzioni di e-Procurement sono di scarsa qualità, poco affidabili e non tengono sufficientemente conto delle specificità delle imprese. La normativa e i processi vengono percepiti ovunque come troppo complessi e spesso richiedono risorse dedicate. Oneri eccessivi vengono imposti sia alle amministrazioni aggiudicatrici sia alle imprese coinvolte nelle procedure di e-Procurement. Alcuni considerano che la legislazione cambia molto rapidamente e i programmatori di software fanno fatica ad adattare i software esistenti al nuovo contesto normativo.
- **Barriere linguistiche.** L'uso di lingue diverse comporta costi elevati per la traduzione.
- **Carenza di risorse e incertezza nel recupero degli investimenti.** La carenza di risorse finanziarie ma anche del personale specializzato, in particolare con competenze IT, può dissuadere molti operatori economici dal partecipare agli appalti elettronici. Molti ritengono che il problema sia sentito soprattutto dalle PMI e dalle amministrazioni aggiudicatrici di piccola dimensione. Inoltre, il livello dei sussidi erogati a coloro che optano di passare all'e-Procurement differisce tra gli Stati membri. Numerose risposte hanno voluto evidenziare il fatto che i risparmi ottenuti dall'introduzione dell'e-Procurement non saranno sufficienti a coprire i costi iniziali, specialmente se agli operatori economici è consentito, in parallelo, di partecipare ad una gara presentando l'offerta e la documentazione in formato cartaceo.
- **Differenze tra Stati membri.** Le differenze emergono a livello tecnologico, legale e procedurale e rendono i sistemi di e-Procurement diversi e incompatibili a livello nazionale, regionale e persino locale.
- **Incertezze di sicurezza connesse agli appalti elettronici.** L'introduzione degli appalti elettronici può generare incertezza legale. Alcuni ritengono che la Commissione (nel Libro verde) si sia focalizzata in misura maggiore sui benefici dell'e-Procurement, trascurando le criticità e i rischi. Questa paura è stata espressa in vari modi: il personale che utilizza l'e-Procurement potrebbe non essere sufficientemente a conoscenza delle conseguenze delle proprie azioni dal punto di vista della legalità; quando si utilizzano gli appalti elettronici, in caso di errore, sembrano non esserci rimedi contraria-

mente a quando ciò avviene utilizzando le procedure non informatizzate; non è chiara la responsabilità quando non è possibile presentare l'offerta per problemi legati al sistema di e-Procurement.

- **Mancanza di una visione positiva sull'e-Procurement.** C'è un bisogno diffuso di spiegare e dimostrare perché l'e-Procurement procura benefici agli operatori interessati. Diverse parti vorrebbero avere più dati e informazioni su gli appalti elettronici. Ci sono amministrazioni aggiudicatrici che non condividono i buoni risultati e non diffondono le economie di scala che è possibile ottenere dall'e-Procurement, per cui si esorta la Commissione a diffondere e pubblicizzare i casi di successo ("best practice").
- **Tipologia e formato dei documenti richiesti nelle procedure di gara.** C'è un'enorme varietà di documenti e certificati non standardizzati che sono richiesti dalle amministrazioni aggiudicatrici in Europa, che complica il lavoro per le imprese. Oltre a questo, vengono evidenziati problemi relativi al formato dei documenti elettronici. Un'altra esigenza riguarda la disponibilità dei sistemi di immagazzinamento e archiviazione dei documenti elettronici.
- **Preoccupazioni sulla legalità.** I requisiti di legalità devono essere garantiti anche negli appalti elettronici per non correre il serio pericolo di non rispettare le procedure contrattuali e di mettere a repentaglio la fiducia sia delle amministrazioni aggiudicatrici che degli operatori economici.

### Criticità specifiche che limitano la partecipazione transfrontaliera agli appalti elettronici

- **Barriere Pratiche:** la distanza geografica, le differenze culturali, la differenza delle valute e dei tempi e costi necessari per partecipare ad un appalto elettronico transfrontaliero
- **Barriere Tecnologiche:** le differenze nel riconoscimento delle firme elettroniche, l'esistenza di molte piattaforme elettroniche che spesso non consentono l'interoperabilità, la fase di download dei files sulle piattaforme comporta un dispendio di tempo
- **Barriere Amministrative:** le amministrazioni aggiudicatrici richiedono diversi tipi di documenti e di certificati, l'incorretto o impreciso titolo delle gare, le procedure sono complesse e c'è una scarsa conoscenza dei requisiti che sono richiesti negli altri Paesi.

## 4. Revisione e ammodernamento degli strumenti di e-Procurement. Le novità introdotte dalle Direttive 2014 di “Quarta generazione”

La Commissione Europea, nella Comunicazione del 2012<sup>6</sup> intitolata “*Una Strategia per gli appalti elettronici*”, ha illustrato l’importanza strategica dell’e-Procurement, sia per la semplificazione nelle modalità di gestione degli appalti pubblici, che per la riduzione degli sprechi e una maggiore efficienza della spesa pubblica nell’attuale contesto di restrizioni di bilancio.

Nella Comunicazione sono definite le principali azioni attraverso le quali intende accompagnare la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici nell’Unione Europea. Esse includono:

- la creazione di un quadro giuridico efficace
- la promozione di soluzioni pratiche basate sulle *best practice*
- il sostegno allo sviluppo dell’infrastruttura per gli appalti elettronici
- la promozione del dialogo internazionale in materia di regolamentazione dei sistemi aperti per gli appalti elettronici.

Questa strategia sarà ripresa e rilanciata dalla Commissione anche nella successiva Comunicazione<sup>7</sup> del 2013 “*Appalti elettronici end-to-end per modernizzare la pubblica amministrazione*”.

La Commissione sottolinea come la diffusione degli **appalti elettronici “end-to-end”** (dalla pubblicazione elettronica dei bandi → al pagamento elettronico) e la **digitalizzazione della pubblica amministrazione** sarà un fattore decisivo per la crescita.

Il passaggio agli appalti elettronici end-to-end può generare risparmi significativi. Non si tratta di un sistema che riproduce in ambiente informatico i procedimenti basati sui documenti cartacei, ma costituisce l’occasione per ripensare radicalmente al modo in cui è organizzata la pubblica amministrazione. L’implementazione degli appalti elettronici end-to-end potrà produrre esternalità positive per l’amministrazione pubblica perché induce una più ampia digitalizzazione dei servizi, rendendoli più efficienti e orientati ai cittadini e alle imprese.

Nel progetto per la modernizzazione del quadro giuridico, la Commissione, ha proposto di rendere obbligatorie le fasi di pubblicazione elettronica dei bandi, di accesso elettronico ai documenti di gara e di presentazione elettronica delle offerte. Ha poi voluto digitalizzare anche un’altra fase del processo di acquisto: la fatturazione elettronica. L’introduzione della fatturazione elettronica produce benefici perché consente di ridurre i costi e la complessità di invio delle fatture; può limitare gli errori grazie all’automazione, semplifica le verifiche contabili e la riscossione delle imposte. Le imprese possono beneficiare della riduzione degli oneri amministrativi. All’interno del progetto di e-Procurement si colloca la recente direttiva 2014/55/UE, che disciplina la fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici e va così ad integrare gli sforzi volti a promuovere la diffusione degli appalti elettronici.

Le **direttive europee 2014** hanno un approccio nuovo perché connettono il settore degli appalti alla “*Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” e li rendono funzionali a sviluppare un’economia della conoscenza e dell’innovazione.

La nuove direttive di “Quarta generazione” riscrivono la normativa europea sui contratti pubblici e sostituiscono le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE, abrogandole:

- La **direttiva 2014/24/UE** sugli appalti pubblici;
- La **direttiva 2014/25/UE** sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali (cd. Settori speciali);
- La **direttiva 2014/23/UE** sull’aggiudicazione dei contratti di concessione.

Il nuovo approccio del legislatore comunitario agli appalti pubblici è ancor più evidente considerando i principali obiettivi perseguiti dalle direttive:

- 1) **Accrescere l’efficienza della spesa pubblica.**

---

<sup>6</sup>Comunicazione Commissione COM(2012)179 def.

<sup>7</sup>Comunicazione Commissione COM(2013) 453 def.

La sfida è quella di ottenere una maggiore semplificazione e maggiore flessibilità delle procedure, attuare procedure corrette per un uso più efficiente dei fondi pubblici. Le misure prevedono: l'eliminazione dei servizi di tipo A e di tipo B, un ampio insieme di strumenti di acquisto, la promozione degli appalti elettronici e la modernizzazione delle procedure.

2) **Implementare un mercato degli appalti più aperto.**

La partecipazione per le piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici rientra tra gli obiettivi generali delle nuove direttive. Le PMI hanno un potenziale per la creazione di posti di lavoro, per la crescita e l'innovazione. Per agevolare la partecipazione agli appalti pubblici e per stimolare la concorrenza, il legislatore europeo fa leva sulla suddivisione degli appalti in lotti, introducendo una disciplina dettagliata; individua i requisiti sulla capacità economico-finanziaria delle PMI più attinenti e proporzionati rispetto all'oggetto dell'appalto, per favorire una maggiore apertura al mercato; introduce il pagamento diretto dei sub-appaltatori.

3) **Promuovere l'innovazione, la tutela ambientale e la responsabilità sociale.**

La ricerca e l'innovazione, compresa l'eco-innovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei motori principali per la crescita futura. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e allo stesso tempo per affrontare le principali sfide a valenza sociale. Il costo del ciclo di vita è un elemento fondamentale per il legislatore, tanto che, prevede di utilizzare un approccio comune a livello europeo per il calcolo dei costi e del processo di produzione. Altro importante elemento della nuova normativa consiste nell'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure appropriate per garantire l'integrazione dei requisiti in materia ambientale, sociale e del lavoro nelle procedure di gara e nell'esecuzione dei contratti.

**La nuova normativa comunitaria nell'ambito dell'e-Procurement pubblico, pone degli obiettivi che propendono chiaramente verso l'uso degli strumenti telematici.** La regolamentazione si basa, in primo luogo, sulla semplificazione e sulla flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici. Le direttive danno un forte impulso all'uso delle **comunicazioni elettroniche**, degli **appalti elettronici** e all'**aggregazione della domanda**.

**L'uso dei mezzi elettronici dovrebbe diventare la norma per la comunicazione e lo scambio delle informazioni nel corso delle procedure di appalto**, in quanto aumenta enormemente la possibilità per gli operatori economici di partecipare agli appalti pubblici nell'ambito del mercato interno. I mezzi elettronici consentono di semplificare la pubblicazione degli appalti e di accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure. A tal fine, è previsto l'obbligo della trasmissione dei bandi e degli avvisi per via elettronica, la disponibilità in forma elettronica dei documenti di gara, la comunicazione integralmente elettronica in tutte le fasi della procedura, compresa la trasmissione delle richieste di partecipazione e la trasmissione delle offerte. Gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici che lo desiderino hanno la facoltà di introdurre misure più avanzate (consid. 52, Dir. 2014/24/UE).

I mezzi elettronici di comunicazione devono avere carattere non discriminatorio, essere comunemente disponibili e compatibili con i prodotti informatici in uso e non limitare l'accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione. L'uso dei mezzi elettronici dovrebbe tener conto dell'accessibilità per le persone con disabilità. Ci possono essere casi eccezionali per cui è possibile derogare all'uso degli strumenti elettronici, ad esempio, nel caso in cui sia necessario tutelare la natura sensibile di talune informazioni e i mezzi disponibili non consentono un livello adeguato di protezione.

Il ricorso obbligatorio all'uso dei mezzi elettronici di comunicazione non riguarda il trattamento elettronico delle offerte, la valutazione elettronica, il trattamento automatizzato. Inoltre, l'obbligo di ricorrere ai mezzi di comunicazione elettronici non riguarda gli elementi nella fase post-aggiudicazione dell'appalto.

**La direttiva 2014/24/CE dedica una sezione specifica (CAPO II) alle tecniche e agli strumenti per gli appalti elettronici e aggregati** che, vede, accanto agli accordi quadro, ai sistemi dinamici di acquisizione e alle aste elettroniche, l'introduzione dei **cataloghi elettronici**. I cataloghi elettronici sono un formato per la presentazione delle offerte e organizzazione delle informazioni in un modo comune per tutti gli offerenti che si presta al trattamento economico. I cataloghi elettronici consentono un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, in termini di risparmio di tempo e denaro. Gli operatori economici che intendono presentare un offerta, non devono limitarsi a trasmettere il proprio catalogo generale, ma è necessario che i cataloghi generali vengano adattati per la partecipazione alla procedura di appalto specifica, in conformità alle specifiche tecniche e al formato richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice. Il catalogo trasmesso per partecipare ad una determinata procedura di appalto, conterrà solo i prodotti, i lavori o i servizi che secondo gli operatori economici corrispondono a quanto richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice.

Questo per garantire parità di trattamento e non discriminazione tra gli operatori economici e l'uniformità delle offerte.

Per quanto riguarda gli **strumenti per l'aggregazione della domanda**, finalizzati ad ottenere economie di scala, nonché al miglioramento e ad una maggiore professionalità nella gestione degli appalti, oltre alla figura della Centrale di Committenza, **si introduce la possibilità per due o più amministrazioni aggiudicatrici di eseguire congiuntamente alcuni appalti specifici** (appalti congiunti occasionali – art 38) e sono previste **nuove norme in materia di appalti congiunti transfrontalieri** (appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi – art 39). La scelta di ricorrere a questi nuovi strumenti resta nella piena disponibilità degli Stati membri.

La nuova direttiva appalti reca **una nozione più articolata di Centrale di Committenza rispetto alla precedente**, definendola come amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e anche attività di committenza ausiliarie. Le centrali di committenza possono operare direttamente come centri di acquisto, acquisendo forniture o servizi destinati alle amministrazioni aggiudicatrici, oppure operano come intermediari, aggiudicando appalti, accordi quadro o sistemi dinamici di acquisizione ai quali le amministrazioni aggiudicatrici aderiranno.

Per quanto riguarda, invece, le attività di committenza ausiliarie, sono attività che consistono nelle prestazioni di supporto alle attività di committenza e che possono essere sotto forma di messa a disposizione delle infrastrutture tecniche che consentono di aggiudicare appalti o di concludere accordi quadro; consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto; preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione interessata. Tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti svolte da una centrale di committenza devono essere effettuate utilizzando i mezzi di comunicazione elettronica.

Nella prospettiva della semplificazione e della modernizzazione delle procedure è previsto il **Documento di Gara Unico Europeo (DGUE)**, che consiste in un'autodichiarazione da parte dell'operatore economico avente natura di prova documentale preliminare ai fini della partecipazione all'appalto. Attraverso il DGUE gli operatori economici possono partecipare agli appalti nel mercato europeo dichiarando i requisiti di partecipazione. Inoltre, il DGUE può essere riutilizzato in più procedure di appalto purché le informazioni contenute restino valide. Il DGUE può essere fornito esclusivamente in formato elettronico.

**TABELLA 2 - SINTESI DELLE DISPOSIZIONI SUGLI APPALTI ELETTRONICI NELLA DIRETTIVA 2014/24/UE**

OGGETTO	RIFERIMENTO NORMATIVO	DESCRIZIONE
MEZZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICI	ART. 2 PARAGRAFO 1-18) 19)  ART. 22  CONSIDERANDO 52	La comunicazione scritta, include le informazioni trasmesse e archiviate con i mezzi elettronici. I mezzi elettronici utilizzano apparecchiature elettroniche di elaborazione e di archiviazione dei dati e utilizzano la diffusione, la trasmissione e la ricezione, via filo, via radio, attraverso mezzi ottici o altri mezzi elettromagnetici.  Gli Stati membri provvedono affinché tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni siano eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.  <b>I mezzi elettronici dovrebbero diventare la norma per la comunicazione e lo scambio di informazioni nel corso delle procedure di appalto.</b> <b>Introduzione dell'obbligo di trasmissione per via elettronica dei bandi e degli avvisi; obbligo di rendere disponibili in forma elettronica i documenti di gara;</b> trascorso un periodo di transizione di 30 mesi, <b>l'obbligo della comunicazione tramite gli strumenti elettronici in tutte le fasi della procedura</b> (compresa la trasmissione delle richieste di partecipazione e la presentazione delle offerte).  Agli Stati membri o alle amministrazioni aggiudicatrici che operano all'interno del quadro stabilito da quello Stato membro, è richiesto di <b>specificare il livello di sicurezza richiesto per i</b>

		<p><b>mezzi di comunicazione elettronici</b> da utilizzare per le varie fasi della procedura di aggiudicazione dell'appalto specifica; <b>il livello è proporzionato ai rischi connessi.</b></p>
FIRME ELETTRONICHE	ART. 22 PARAGRAFO 6 LETT. C)	<p>Se gli Stati membri o le amministrazioni aggiudicatrici che operano all'interno del quadro stabilito da quello Stato membro, <b>ritengono che ci sia un livello di rischio tale per cui sono necessarie le firme elettroniche avanzate basate su un certificato qualificato, accettano questa tipologia di firma.</b> Devono rispettare le condizioni stabilite dalla Commissione nella decisione 2011/130/UE per quanto riguarda il formato della firma elettronica avanzata e adottare le misure per poterli elaborare. Qualora sia utilizzato un formato differente di firma elettronica, c'è la <b>possibilità di convalida delle firme elettroniche ricevute</b> come firme elettroniche avanzate basate su un certificato qualificato. Se le firme elettroniche avanzate sono basate su un certificato qualificato fornito da un certificatore presente in un elenco di fiducia, le amministrazioni non chiedono ulteriori requisiti agli offerenti.</p>
SISTEMI DINAMICI DI ACQUISIZIONE (DPS)	ART. 34 CONSIDERANDO 63-64-65- 66	<p>È possibile avvalersi di un DPS per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche, come generalmente disponibili sul mercato, soddisfano le esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici. Il Sistema dinamico di acquisizione è <b>un processo di acquisto interamente elettronico ed è aperto per tutto il periodo di validità del sistema, a tutti gli operatori economici che presentano una domanda di partecipazione e che soddisfano i criteri di selezione.</b> Può essere suddiviso in categorie oggettivamente definite di <b>prodotti, lavori o servizi.</b> Le amministrazioni specificano i criteri di selezione applicabili per ciascuna categoria. Tutti i candidati che soddisfano i criteri di selezione sono ammessi al sistema. <b>Le amministrazioni invitano tutti i partecipanti ammessi a presentare un offerta per ogni specifico appalto nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione.</b> Per l'aggiudicazione dei singoli appalti <b>le amministrazioni seguono le norme della procedura ristretta. Tutte le comunicazioni nell'ambito del DPS sono effettuate esclusivamente con mezzi elettronici.</b></p> <p>Il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di 30gg dalla data di trasmissione del bando di gara o dalla data dell'invio dell'invito a manifestare interesse. L'esame delle richieste di partecipazione di norma deve essere effettuato entro un periodo massimo di 10gg.</p> <p>Le amministrazioni aggiudicatrici indicano nell'avviso di indizione di gara il periodo di validità del sistema dinamico di acquisizione.</p>
ASTE ELETTRONICHE	ART. 35 CONSIDERANDO 67	<p>Le <b>amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere alle aste elettroniche</b> nelle quali sono presentati nuovi prezzi modificati al ribasso, e/o nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte. L'asta elettronica è <b>un processo elettronico per fasi successive,</b> che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte e consente di classificarle sulla base di un trattamento automatico. Gli appalti di servizi e lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali non sono oggetto di aste elettroniche. <b>Possono essere oggetto di aste elettroniche solo gli elementi adatti alla valutazione automatizzata con strumenti elettronici, in particolare gli elementi quantificabili che possono essere espressi</b></p>

		<b>in cifre o percentuali.</b>
CATALOGHI ELETTRONICI	ART. 36 CONSIDERANDO 68	<b>I cataloghi elettronici sono un formato per la presentazione e organizzazione delle informazioni in un modo comune per tutti gli offerenti e che si presta al trattamento elettronico.</b> Il catalogo deve essere conforme alle specifiche tecniche e al formato richiesto per ciascun appalto dall'amministrazione aggiudicatrice. Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che le offerte siano presentate sotto forma di catalogo elettronico in tutte le procedure disponibili ove sia richiesto l'uso di mezzi di comunicazione elettronici e possono rendere obbligatorio l'uso dei cataloghi per alcuni tipi di appalto.
NOTIFICAZIONE ELETTRONICA	ART. 51 PARAGRAFO 2- 5	<b>I bandi e gli avvisi sono trasmessi</b> all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea <b>per via elettronica</b> e pubblicati conformemente all'allegato VIII. Come prova della pubblicazione, l'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE rilascia all'amministrazione aggiudicatrice una conferma della ricezione dell'avviso e della pubblicazione dell'informazione trasmessa.
DISPONIBILITA' ELETTRONICA DEI DOCUMENTI DI GARA	ART. 53	Le amministrazioni aggiudicatrici offrono <b>accesso gratuito, illimitato e diretto, per via elettronica ai documenti di gara</b> a decorrere dalla data di pubblicazione di un avviso o di un invito. Il testo dell'avviso o dell'invito indica l'indirizzo Internet presso il quale i documenti di gara sono accessibili. Qualora non sia possibile offrire un accesso gratuito, illimitato e diretto per via elettronica a determinati documenti di gara (nei casi previsti dall'art. 22 co. 1), i documenti di gara saranno trasmessi per vie diverse da quella elettronica.
DOCUMENTO DI GARA UNICO EUROPEO (DGUE)	ART. 59 CONSIDERANDO 84	Il Documento di gara unico europeo consiste in <b>autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare</b> in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi, <b>in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa le condizioni richieste per partecipare ad un appalto.</b> Se l'operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti, nel DGUE devono essere comprese anche le informazioni in relazione a tali soggetti. Il DGUE è elaborato sulla base di un modello di formulario ed è <b>fornito esclusivamente in forma elettronica.</b>
REGISTRO ONLINE DEI CERTIFICATI (e-CERTIS)	ART. 61 CONSIDERANDO 87	<b>e-CERTIS è un sistema elettronico</b> messo a disposizione e gestito dalla Commissione europea, <b>per agevolare lo scambio dei certificati e dei documenti probatori richiesti dalle amministrazioni aggiudicatrici.</b> Al fine di facilitare la presentazione di offerte transfrontaliere, gli Stati membri garantiscono che le informazioni sui certificati e sui documenti probatori introdotti in e-CERTIS e stabiliti dalla Commissione, siano costantemente aggiornati. La Commissione mette a disposizione su e-CERTIS il DGUE in tutte le versioni linguistiche. Il ricorso a e-CERTIS sarà reso obbligatorio in una fase successiva.

<p>BANCHE DATI e FASCICOLO DI IMPRESA VIRTUALE (VIRTUAL COMPANY DOS-SIER)</p>	<p>ART. 59 PARAGRAFI 3- 5-6 CONSIDERANDO 85</p>	<p><b>È preferibile che le amministrazioni aggiudicatrici verifichino le informazioni degli operatori economici</b>, in particolare per quanto attiene ai motivi di esclusione, <b>mediante l'accesso alle banche dati</b> pertinenti che, dovrebbero essere nazionali in quanto gestite da autorità pubbliche.</p> <p>La Commissione promuove le misure per agevolare il ricorso alle informazioni aggiornate per via elettronica, come gli strumenti che offrono accesso ai fascicoli di impresa virtuali o i mezzi che facilitano l'interoperabilità tra banche dati.</p> <p>Nel corso della procedura di gara, <b>agli operatori economici non è richiesto di presentare documenti complementari al DGUE o altre prove documentali, qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia la possibilità di ottenere i certificati e le informazioni direttamente, accedendo a una banca dati nazionale che sia disponibile gratuitamente in qualunque Stato membro</b>, come un registro nazionale degli appalti, un fascicolo di impresa virtuale, un sistema elettronico di archiviazione dei documenti o un sistema di preselezione.</p> <p><b>Gli Stati membri mettono a disposizione e aggiornano su e-CERTIS un elenco completo di banche dati</b> contenenti le informazioni sugli operatori economici che possono essere consultate dalle amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati membri.</p>
<p>CENTRALI DI COMMITTENZA</p>	<p>ART. 2 PARAGRAFI 14-15-16 ART. 37 CONSIDERANDO 69-70</p>	<p>Le amministrazioni aggiudicatrici possono acquistare lavori, forniture e servizi facendo ricorso ad una Centrale di committenza. La Centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce:</p> <p><b>1) attività di centralizzazione della committenza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici</li> <li>-Aggiudica appalti o conclude accordi quadro per lavori, forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici</li> </ul> <p><b>2) attività di committenza ausiliarie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infrastrutture tecniche</li> <li>- Consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto</li> <li>- Preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata</li> </ul> <p><b>Tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti svolte da una centrale di committenza sono effettuate utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.</b></p>

Il termine per il recepimento delle direttive negli Stati membri è il 18 aprile 2016 anche se, per alcuni istituti, sono previsti dei termini differenziati. Gli Stati membri svolgeranno un ruolo centrale nell'attuare le nuove disposizioni sugli appalti elettronici poiché dovranno elaborare le strategie da attuare per disciplinare la transizione all'uso degli appalti elettronici.

## 5. Il sistema di e-Procurement in Italia

A partire dagli anni novanta la pubblica amministrazione italiana è stata interessata da una serie di importanti cambiamenti organizzativi e funzionali volti a rendere l'amministrazione più efficiente, orientati soprattutto al contenimento della spesa pubblica e alla riduzione degli sprechi.

In linea con le esigenze di riduzione della spesa pubblica imposte anche a livello comunitario, in Italia, come negli altri Stati d'Europa, è emersa la necessità di individuare nuovi modelli organizzativi per la gestione della funzione di approvvigionamento.

In Italia, con la **legge finanziaria per il 2000 (L. 488/1999)** viene istituito il **Programma di razionalizzazione degli acquisti della P.A.** che persegue il duplice obiettivo di:

- semplificare e rendere più trasparenti le procedure degli acquisti pubblici attraverso la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie ICT;
- razionalizzare e ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi grazie all'aggregazione della domanda.

In occasione della legge finanziaria del 2000 (L. 448/1999) viene inaugurato un nuovo metodo di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni, che introduce nuovi meccanismi di razionalizzazione e favorisce al contempo l'uso delle tecnologie informatiche.

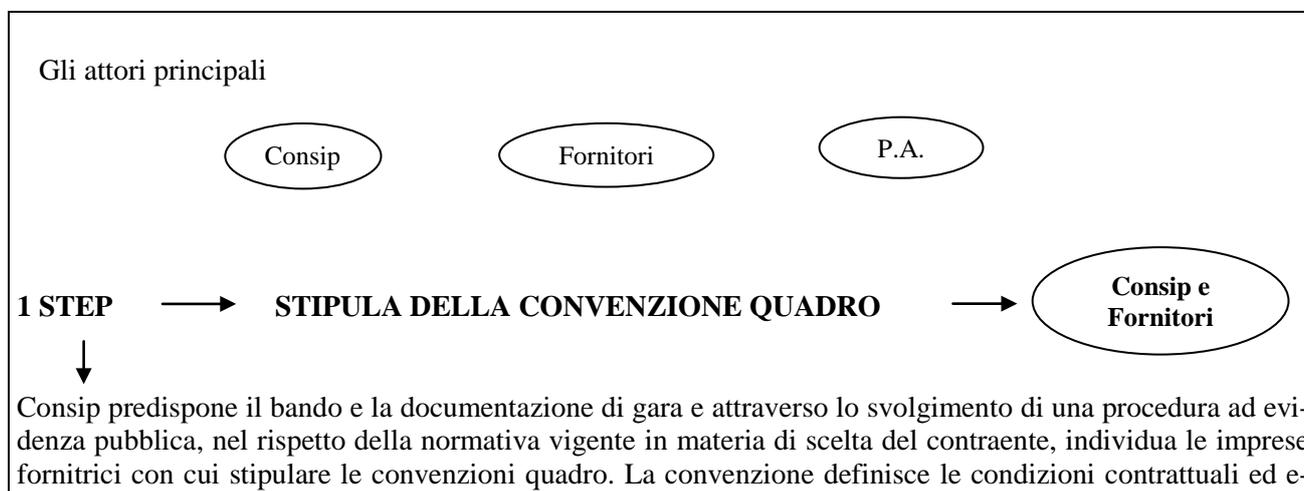
L'art. 26 della L. 448/1999 ha attribuito all'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze) la competenza a stipulare le **convenzioni quadro** con le imprese fornitrici, individuate nel rispetto della normativa in materia di scelta del contraente. Le imprese prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi stabiliti nelle convenzioni, ordinativi di forniture di beni e servizi da parte delle singole amministrazioni dello Stato, sino alla concorrenza della quantità massima complessiva ivi prevista.

La norma prevedeva che tale compito potesse essere svolto dal Ministero anche avvalendosi di società di consulenza specializzate.

Il Ministero, con il Decreto Ministeriale del 24.02.2000, ha conferito alla società **Consip S.p.a.**, da esso interamente posseduta, l'incarico di stipulare le convenzioni quadro. La convenzione quadro è un contratto con il quale è possibile acquistare beni e servizi ad elevata standardizzazione per importi sopra e sotto la soglia di rilevanza comunitaria. La convenzione consente alle amministrazioni di ridurre i tempi di approvvigionamento, i costi di acquisto, ha eliminato l'onere di gestire la gara e il contenzioso. Con l'uso delle convenzioni viene centralizzata la scelta del fornitore, ma le amministrazioni sono libere di scegliere se, quando, come e cosa acquistare.

La Consip non è in alcun modo responsabile della scelta o dello svolgimento delle procedure di acquisto dei soggetti aggiudicatori attraverso la sua piattaforma, né è responsabile dei dati, delle dichiarazioni, del contenuto e degli obblighi derivanti dalla stipula dei singoli contratti di adesione tra i soggetti aggiudicatori e con i fornitori.

### FOCUS - IL FUNZIONAMENTO DELLE CONVENZIONI QUADRO CONSIP



conomiche utili per perfezionare i singoli contratti di adesione. Oltre ad una descrizione dettagliata del bene o servizio da acquistare, contiene informazioni aggiuntive, quali le modalità di svolgimento delle prestazioni e i servizi accessori (es. i tempi di consegna, la manutenzione.)



Le amministrazioni decidono se aderire alle convenzioni quadro stipulate da Consip o utilizzarne i parametri prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle stesse. I singoli contratti di adesione si perfezionano attraverso l'emissione di un ordinativo di fornitura on-line, previa registrazione alla piattaforma da parte del punto ordinante (ovvero del soggetto che ha il potere di spesa) dell'amministrazione.

La Consip è chiamata ad operare come **Centrale di committenza nazionale** ed assume la **funzione di amministrazione aggiudicatrice** che, ai sensi dell'art. 3 comma 34 del D.lgs. 163/2006, *acquista forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.*

Attraverso il portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), la Consip mette a disposizione una piattaforma di e-Procurement con diversi strumenti di acquisto ed un'ampia gamma di servizi agli utenti.

Inizialmente il sistema offriva unicamente le Convenzioni quadro e il MEPA. Successivamente, la piattaforma si è arricchita con il Sistema dinamico di acquisizione e gli Accordi quadro e sono aumentate le categorie merceologiche, ampliando così l'ambito della contrattazione. Tra i servizi, si evidenzia la possibilità di verifica degli inadempimenti per le amministrazioni e il servizio di fatturazione elettronica a cui le imprese abilitate al MEPA possono accedere e fruire gratuitamente.

Oltre alla gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni, al controllo e alla verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, alla Consip è affidato il compito di fornire assistenza globale alle amministrazioni pubbliche nel settore del Public Procurement.

Le competenze maturate in campo informatico, le hanno consentito di dare impulso all'innovazione gestionale, provvedendo alla realizzazione di tutti i servizi informatici, telematici e logistici necessari a realizzare il processo di riforma e promuovendo una serie di iniziative finalizzate alla costituzione di un sistema di e-Procurement pubblico.

Un importante impulso allo sviluppo del Programma di razionalizzazione si è avuto con il **D.P.R. 101/2002** (*Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi*).

L'Italia, con il D.P.R. 101/2002 ha introdotto una regolamentazione specifica in materia di e-Procurement. Il regolamento introduce nel nostro ordinamento la disciplina del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) e disciplina le modalità di svolgimento delle gare telematiche, anticipando la legislazione europea in materia.

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti della P.A. ha subito, nel corso degli anni, numerosi interventi legislativi che hanno inciso sugli obiettivi e sulle modalità operative. Nella Tabella 3 si riportano le tappe principali di questo percorso.

**TABELLA 3 - LE FASI PRINCIPALI DEL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI DELLA Pa**

FONTE NORMATIVA	DISPOSIZIONE
<p><b>Legge finanziaria per il 2007</b></p> <p><b>Art. 1 commi 449 – 458</b> <b>(L. 296/2006)</b></p>	<p>Obbligo per le amministrazioni statali centrali e periferiche (escluse università e scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie) di approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni quadro stipulate da Consip. Facoltà per le altre amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1 del d.lgs. 165/2001) di ricorrere alle convenzioni Consip o di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del SSN (Servizio Sanitario Nazionale) sono in ogni caso te-</p>

	<p>nuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento.</p> <p>Obbligo per le amministrazioni statali centrali e periferiche (escluse università e scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie) di acquistare beni e servizi per importi inferiori alla soglia di rilevanza comunitaria, facendo ricorso al MEPA.</p>
<p><b>Prima Spending Review</b></p> <p><b>Art. 7</b> <b>(D.L. 52/2012 conv. in L. 94/2012)</b></p>	<p>Obbligo per le amministrazioni statali centrali e periferiche, comprese le università e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, di utilizzare le Convenzioni quadro della Consip. Possibilità anche per le Onlus e per le organizzazioni di volontariato di ricorrere alle convenzioni. Gli Enti del SSN sono tenuti in ogni caso ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento e qualora non siano operative le convenzioni regionali, utilizzano le convenzioni quadro stipulate da Consip.</p> <p>Tutte le amministrazioni (di cui all'art. 1 del d.lgs. 165/2001) diverse da quelle statali sono tenute a ricorrere al MEPA o ad altri mercati elettronici messi a disposizione della centrale regionale di riferimento per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.</p>
<p><b>Seconda Spending Review</b></p> <p><b>Art. 1</b> <b>(D.L. 95/2012 conv. in L. 135/2012)</b></p>	<p>I contratti stipulati in violazione degli obblighi di rispetto dei parametri delle convenzioni stipulate da Consip e degli obblighi di approvvigionamento attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip, sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.</p> <p>Le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta, relativamente determinate categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti a rete ed extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile) sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, ovvero ad esperire proprie autonome procedure, nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul Mercato elettronico e sul Sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati.</p> <p>Facoltà di recesso delle amministrazioni dai contratti stipulati, al sopraggiungere di convenzioni Consip con parametri migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato.</p> <p>La possibilità per l'aggiudicatario delle convenzioni stipulate da Consip e dalle centrali di committenza regionali, di offrire, nel corso della durata della convenzione e dei contratti attuativi, una riduzione delle condizioni economiche previste nella convenzione, che troverà applicazione nei relativi contratti attuativi stipulati e stipulandi a far data da apposita comunicazione che Consip e le altre centrali di committenza pubblicano sui portali, previa verifica della effettiva riduzione.</p>
<p><b>Legge di stabilità 2013</b> <b>(L. 228/2012)</b></p>	<p>Deroga alla nullità del contratto nel caso in cui lo stesso sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip.</p> <p>Possibilità, ove contemplato nel bando di gara, che le convenzioni quadro possano essere stipulate con una o più imprese alle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente.</p>

<p><b>DM del 23 maggio 2013</b> <b>(In attuazione della legge di stabilità 2013)</b></p>	<p>Sono individuate le categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni statali sono tenute a procedere attraverso strumenti di acquisto informatici propri, al Sistema dinamico di acquisizione della PA o agli strumenti messi a disposizione dal MEF.</p>
<p><b>D.L. 66/2014 conv. in L. 89/2014</b></p> <p><b>Art. 9</b> <b>Art. 8 c.8</b></p>	<p>Nell'ambito dell'<i>Anagrafe unica delle stazioni appaltanti</i> (AUSA) operante presso l'AVCP (ora ANAC), è istituito l'<b>Elenco dei Soggetti aggregatori</b> di cui fanno parte Consip S.p.a., una centrale di committenza per ciascuna Regione e le altre centrali di committenza il cui ambito sia ritenuto ottimale ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda. Il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35.</p> <p>Entro il 31 dicembre di ogni anno, con DCPM sono individuate le categorie di beni e servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche (escluse università e scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie, regioni, enti regionali e loro consorzi e associazioni, enti del SSN) ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. L'AVCP non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) alle stazioni appaltanti che non ricorrono a Consip o ad altro soggetto aggregatore nei casi prescritti.</p> <p>È comunque fatta salva la possibilità di acquisire beni e servizi, mediante procedure ad evidenza pubblica, qualora i relativi prezzi siano inferiori a quelli emersi dalle gare Consip e dei soggetti aggregatori.</p> <p>Ai fini della razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, le amministrazioni (di cui all'art. 11 c 1 D.lgs. 33/2013) sono autorizzate a ridurre gli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto l'acquisizione di beni e servizi, nella misura del 5%, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. Le parti hanno la facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti. Il prestatore dei beni e dei servizi ha la facoltà di recedere dal contratto entro 30gg dalla comunicazione della manifestazione di volontà della stazione appaltante di operare la riduzione (senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione).</p>
<p><b>D.L. 90/2014 conv. in L. 114/2014</b></p>	<p>Viene abrogata la disposizione del DM 66/2014 che aveva fatto salva la possibilità di acquisire beni e servizi mediante procedure ad evidenza pubblica, qualora i relativi prezzi siano inferiori a quelli emersi dalle gare Consip e dei soggetti aggregatori.</p>
<p><b>Legge di Stabilità 2016 (L. 208/2015)</b></p> <p><b>Commi 495-510</b></p>	<p>Viene esteso l'ambito dei soggetti tenuti ad approvvigionarsi mediante le convenzioni quadro: gli Enti di previdenza e assistenza sociale pubblici e le Agenzie fiscali.</p> <p>Limitazione delle deroghe all'obbligo di approvvigionarsi tramite le convenzioni, che sono disapplicate per il triennio 2017-2019, alle quali viene in ogni caso imposto un limite di prezzo.</p> <p>È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, relativamente a determinate categorie merceologiche anche al di fuori delle convenzioni e accordi quadro Consip e dalle centrali regionali di riferimento, a condizione che gli stessi conseguano da approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori di almeno il 10% per le categorie merceologiche di telefonia fissa e</p>

	<p>mobile, e del 3% per le categorie merceologiche di carburante extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili, rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali.</p> <p>Incremento dell'utilizzo dei parametri prezzo-qualità delle convenzioni per gli acquisti pubblici: le società controllate dallo Stato e dagli enti locali che siano organismi di diritto pubblico, (ad eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati), utilizzano i parametri di prezzo qualità.</p> <p>Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni Consip, ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa all'ufficio della Corte dei Conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico bisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.</p> <p>Viene data chiarezza sulle procedure di acquisto economali. Per gli acquisti di importo inferiore ai 1.000€ le amministrazioni pubbliche saranno libere di effettuare tali acquisti con modalità elettronica o meno. Naturalmente tale importo deve tener conto del principio del non artificioso frazionamento, per non eludere gli obblighi di legge.</p> <p>Gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.a. possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione, qualificabili come lavori pubblici.</p>
--	---

Come si può notare, il modello Consip, originariamente previsto come obbligatorio per le sole amministrazioni statali, nel tempo ha subito numerosi interventi legislativi, motivati da ragioni di finanza pubblica, che hanno alternativamente ampliato o ristretto l'ambito delle amministrazioni e degli enti obbligati ad aderire alle convenzioni ovvero ad utilizzarne i parametri di prezzo e qualità come limiti di riferimento per l'acquisto di beni e servizi.

La legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006) ha segnato un altro passaggio fondamentale nello sviluppo del Programma di razionalizzazione anche perché, tra le altre cose, ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto delle **Centrali di committenza regionali**. Nelle intenzioni della L. 296/2006, è stabilito che *le Centrali di committenza regionali e la Consip* costituiscano un **sistema a rete** al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici di acquisto.

L'art. 1 comma 455 (L. 296/2006) stabilisce che, le Regioni possono costituire, anche unitamente alle altre Regioni, centrali di acquisto che operano quali Centrali di committenza ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/2006) in favore delle amministrazioni degli enti regionali, degli enti locali, degli enti del SSN e delle pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio. Alle Centrali di committenza regionali viene inoltre attribuita la facoltà di stipulare, per gli ambiti territoriali di competenza, le convenzioni di cui all'art. 26 comma 1 L. 448/1999.

Il D.L. 66/2014 (conv. in L. 89/2014) all'art. 9 commi 5 e 6, individua diverse modalità con cui le Regioni possono realizzare le Centrali di committenza regionali:

- creare una propria centrale di committenza regionale
- designare un soggetto aggregatore (tra quelli inseriti nell'Elenco dei soggetti aggregatori gestito dall'ANAC)
- costituire una centrale di committenza unitamente ad altre regioni

- *la Consip può svolgere l'attività di centrale di committenza per gli enti del territorio regionale, a seguito della stipula di apposita convenzione tra la Regione e il MEF (Ministero dell'economia e delle finanze).*

Per gli enti locali, il ventaglio delle possibilità di acquisto si amplia notevolmente, a seguito dell'introduzione dell'art. 23 comma 4, della **Legge Salva Italia (L. 214/2011)** con la quale **viene introdotto il comma 3-bis all'art 33 del Codice dei contratti pubblici** (Dlgs 163/2006).

Sempre nell'ottica di riduzione dei costi di funzionamento anche per gli enti di minore dimensione e di recupero dell'efficienza, con questa norma, viene prescritto che i comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti, devono affidare obbligatoriamente l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ad un'unica centrale di committenza, costituita nell'ambito delle Unioni di comuni (di cui all'art. 32 del D.lgs.267/2000) ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi degli uffici competenti.

Il contenuto del comma 3-bis è stato ampliato, prima dal **D.L. 95/2012** che ha previsto, in alternativa al ricorso alla centrale di committenza o agli accordi consortili tra comuni, la possibilità di ricorrere agli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza, alle convenzioni quadro della Consip e al MEPA. Successivamente, il **D.L. 66/2014** ha esteso la portata del comma 3-bis art 33 del Codice, le cui previsioni si applicano ora a tutti i comuni, esclusi quelli capoluogo di provincia (non vige più la soglia dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti).

La **Legge 114/2014** con l'art. 23-ter, ha definito il contenuto dell'art. 33 comma 3-bis del Codice, disponendo che, i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni e servizi e lavori di valore inferiore a 40.000€ a partire dal 1° novembre 2015. Da ultimo, la **Legge di Stabilità per il 2016 (L. 208/2015)** ha esteso anche ai comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti la possibilità di procedere ad acquisti autonomi per importi inferiori a 40.000€

In sostanza, per gli acquisti i **Comuni non capoluogo di provincia** possono procedere:

- nell'ambito delle *Unioni dei comuni* (ove esistenti)
- *costituire una Centrale di committenza fra comuni* attraverso un'apposita convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 267/2000 (in quanto i consorzi di funzioni tra gli enti locali sono stati soppressi dalla L. 191/2009, per cui sembra doveroso escludere il riferimento del D.L. 95/2012 agli "accordi consortili")
- ricorrere ad un *Soggetto aggregatore* (Consip; Centrali committenza regionali e le Centrali Committenza inserite nell'elenco dei soggetti aggregatori)
- ricorrere alle *Province*.

In **alternativa** a queste modalità, per i comuni è possibile:

- utilizzare gli *strumenti elettronici di acquisto* messi a disposizione *da Consip*
- utilizzare gli *strumenti elettronici di acquisto* messi a disposizione *da altro Soggetto aggregatore*.

Le direttive comunitarie 2004/18/CE e 2004/17/CE sono state recepite nel nostro ordinamento attraverso un unico testo normativo: il D.lgs.163/2006, il Codice dei Contratti pubblici, in vigore dal 2 maggio 2006. Qualche anno dopo, con l'adozione del D.P.R. 207/2010 è stato adottato il Regolamento di attuazione ed esecuzione della normativa sui contratti pubblici. Sia nel Codice che nel Regolamento troviamo una serie di articoli con i quali sono stati introdotti nella nostra legislazione, gli strumenti di e-Procurement previsti dalle direttive europee del 2004.

**TABELLA 4 - GLI STRUMENTI DI e-PROCUREMENT (D.lgs. 163/2006 e D.p.r. 207/2010)**

STRUMENTO	DISPOSIZIONE NORMATIVA
SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE (SDA)	ART. 3 comma 14 ART. 60 Codice ART. 287 Regolamento
PUBBLICAZIONE e REGOLE SULLE COMUNICAZIONI	ART. 66 Codice ART. 77 Codice

ASTA ELETTRONICA	ART. 3 comma 15 Codice ART. 288, 291,292,293,294 Regolamento
PROCEDURE DI GARA INTERAMENTE GESTITE CON SISTEMI TELEMATICI	ART. 85 comma 13 del Codice ART. 295, 296 Regolamento
SISTEMA INFORMATICO DI NEGOZIAZIONE e GESTORE DEL SISTEMA INFORMATICO	ART. 289, 290 Regolamento
MERCATO ELETTRONICO	ART. 328, 335 Regolamento
CENTRALI DI COMMITTENZA	ART. 3 comma 34 Codice ART. 33 Codice

Con l'adozione del Regolamento (D.P.R. 207/2010), il legislatore ha coordinato e razionalizzato le procedure telematiche di acquisto previste dal D.P.R. 101/2002 che è stato abrogato e sostituito dalle nuove disposizioni. Non vi è più la disciplina sulle modalità di svolgimento della gare telematiche. Gli articoli 295 e 296 del Regolamento fanno riferimento alle **procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici**, prevedendo un insieme di condizioni da osservare.

Anzitutto è possibile ricorrere a questo tipo di procedure di gara solo quando le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa e valutate da un mezzo elettronico sulla base di elementi esprimibili in cifre o in percentuali (art. 85 comma 13 del Codice). Ai partecipanti viene fornito un codice identificativo personale per poter operare nel sistema. L'iter di gara è lo stesso delle procedure ordinarie. Tutte le comunicazioni e le notifiche sono effettuate elettronicamente. Il sorteggio ai fini del controllo sul possesso dei requisiti (di cui all'art 48 comma 1 del Codice) e la formazione della graduatoria al termine della valutazione delle offerte, avvengono mediante meccanismi automatici. L'aggiudicazione di una procedura interamente gestita con sistemi telematici può avvenire con la presentazione di un'unica offerta o attraverso un'asta elettronica.

L'**asta elettronica** è una modalità di valutazione e selezione delle offerte ed è applicabile a tutte le procedure di aggiudicazione previste dal Codice (procedure aperte, ristrette, negoziate con bando, accordo quadro e sistema dinamico di acquisizione). Può essere utilizzata sia quando l'appalto deve essere aggiudicato al prezzo più basso, sia quando il criterio utilizzato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In ogni caso, la valutazione delle offerte deve essere effettuata sulla base di elementi quantificabili, in modo tale da essere espressi in cifre o in percentuali. È basilare che il bando stabilisca in maniera precisa le specifiche dell'appalto. Gli appalti di servizi e lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione dei lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche (art 3 comma 15 Codice). La stazione appaltante effettua una prima valutazione dell'ammissibilità delle offerte e dopo aver effettuato i controlli sul possesso dei requisiti (ai sensi dell'art 48 c. 1 del Codice), provvede ad invitare i soggetti ammessi, ad effettuare le offerte migliorative con i nuovi prezzi, modificati al ribasso, o con i nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte.

L'asta si conclude alla data e ora preventivamente stabilite nel bando. Successivamente l'amministrazione procede alla verifica delle offerte anormalmente basse e aggiudica la gara al migliore offerente. L'asta elettronica è svolta attraverso il **Sistema informatico di negoziazione** (art. 289 del Regolamento) che è costituito dall'insieme delle soluzioni e degli strumenti elettronici e telematici che consentono la presentazione delle offerte e la classificazione delle stesse secondo metodologie e criteri predefiniti nel rispetto della normativa vigente.

Il Codice, all'art. 60, disciplina una specifica procedura di gara interamente gestita con i mezzi elettronici e telematici: il **Sistema dinamico di acquisizione**. Le stazioni appaltanti possono ricorrere a tali sistemi esclusivamente per l'acquisto di forniture e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente. Per istituire un sistema dinamico di acquisizione, le amministrazioni pubblicano un bando di gara e specificano nel capitolato d'onori tutte le informazioni. Le stazioni appaltanti seguono le norme sulla procedura aperta. Per poter essere ammessi al Sistema è necessario che gli operatori economici presentino un'offerta indicativa. L'amministrazione valuta le offerte entro i successivi 15 giorni. Sono ammessi al Sistema dinamico gli operatori che hanno presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onori e che dimostrino il possesso dei requisiti richiesti. Nell'ambito del Sistema dinamico di acquisizione si aggiudicano gli appalti specifici, ciascuno dei quali deve essere oggetto di un confronto concorrenziale. Gli operatori preliminarmente am-

messi al Sistema, sono invitati dalle stazioni appaltanti a presentare un'offerta per ogni appalto specifico da aggiudicare. L'appalto viene aggiudicato al migliore offerente.

Il **Mercato elettronico** è uno strumento elettronico mediante il quale, le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di forniture e servizi sotto la soglia comunitaria. Si tratta di un mercato virtuale disponibile unicamente attraverso la rete telematica, che favorisce l'incontro tra domanda e offerta. L'Amministrazione può scegliere tra prodotti simili offerti da una pluralità di operatori economici e acquistare i beni o i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze. Attraverso il Mercato elettronico, le amministrazioni possono accedere ai cataloghi on-line che le consentono di svolgere le indagini di mercato e le attività comparative per poieffettuare ordini di acquisto diretti o negoziare i prezzi o le condizioni migliorative attraverso le richieste di offerta. I fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti e servizi, ricevere ordini di acquisto da parte delle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) è stato istituito dalla Consip grazie al D.P.R. 101/2002 (poi abrogato dal D.P.R. 207/2010) che ha introdotto la disciplina del mercato elettronico nel nostro ordinamento. L'art. 328 D.P.R. 207/2010 reca una nuova disciplina, prevedendo per le stazioni appaltanti la possibilità di scegliere, nei casi di ricorso obbligatorio al mercato elettronico previsti dalle norme in vigore, se procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso:

- Il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante,
- il MEPA avvalendosi della piattaforma Consip,
- il mercato elettronico realizzato dalle Centrali di committenza di riferimento (art. 33 Codice)

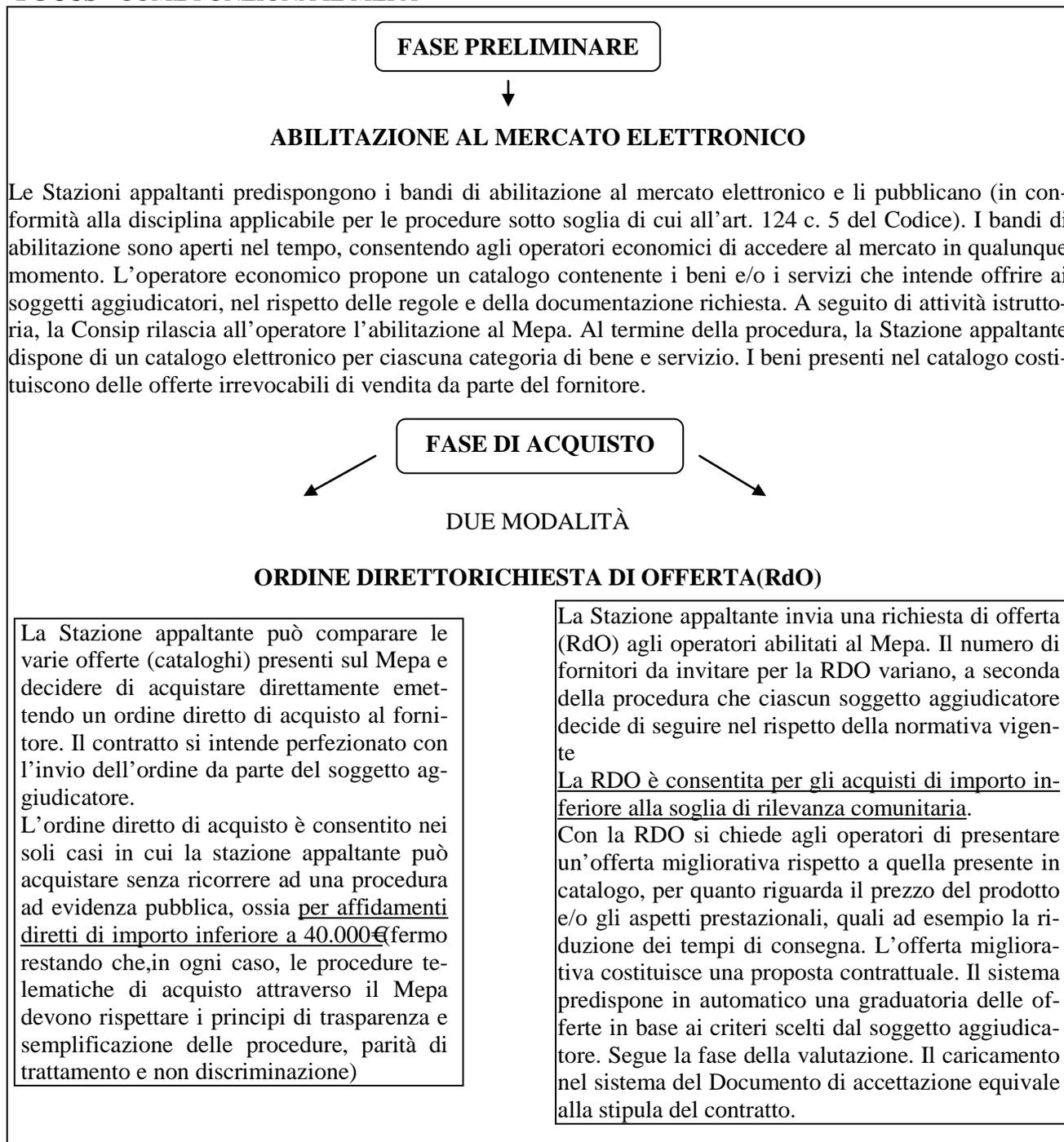
Quindi, le stazioni appaltanti possono scegliere tra più mercati elettronici a disposizione. A seguito del D.L. 52/2012 (conv. in L. 94/2012) il ricorso al Mercato elettronico per gli acquisti di beni e servizi sotto la soglia comunitaria è obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche.

Il Mercato elettronico è “uno strumento di approvvigionamento” che è stato istituito allo scopo di ridurre i costi e i tempi di acquisto per le amministrazioni, per garantire la tracciabilità dell'intera procedura di acquisto e una maggiore trasparenza della stessa, per avere la disponibilità di un numero elevato di potenziali fornitori e individuare quelli più competitivi. Questo non esula l'amministrazione dallo svolgere un'analisi preliminare e attenta dei bisogni, per capire che tipo di beni o servizi ha la necessità di acquistare. Ciò è importante perché, se il bene o il servizio di cui l'amministrazione ha bisogno non è disponibile sul Mercato elettronico oppure è disponibile sul mercato ma è inidoneo perché non ha le caratteristiche necessarie a soddisfare le sue esigenze, allora è possibile (e a questo punto diventa anche “opportuno”) cercare il bene o il servizio al di fuori di tali mercati.

La giurisprudenza della Corte dei Conti si è espressa attraverso alcune deliberazioni in merito, offrendo una lettura dell'art. 328 del Regolamento favorevole ad ammettere alcune deroghe al mercato elettronico, sempreché questo sia più conveniente per l'amministrazione in termini di prezzo e qualità del bene o servizio da acquistare:

*“Gli acquisti in economia devono esaurirsi ed effettuarsi obbligatoriamente all'interno dei mercati elettronici, quindi l'art. 328 del Regolamento comprende anche gli acquisti in economia. La possibilità residua di ricorrere alla procedura ex art. 125 Codice al di fuori dei tali mercati residua solo nell'ipotesi di non reperibilità dei beni o dei servizi necessitati (Corte dei Conti Sez. Lombardia n. 92/2013). Ancora, la giurisprudenza (Corte dei Conti Sez. Liguria n. 64/2014) ritiene che “l'obbligo di ricorso ad un mercato elettronico venga meno nell'ipotesi di indisponibilità o inidoneità dei beni presenti su tali mercati a soddisfare le esigenze dell'ente locale richiedente”. Operando diversamente verrebbe meno la ratio di contenimento della spesa pubblica insita nelle varie norme del legislatore e i principi generali di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa. È necessario contemperare l'esigenza della massima concorrenzialità per consentire maggiori risparmi di spesa, con il principio di efficienza dell'azione amministrativa. Si può ritenere che i Comuni siano legittimati ad acquistare beni e servizi al di fuori del MEPA con il limite imperativo ed ablativo dell'assoluto rispetto dei limiti massimi di prezzo presenti sul mercato elettronico (Corte dei Conti Sez. Liguria n. 64/2014)”.*

FOCUS - COME FUNZIONA IL MEPA



Il Regolamento, all'art. 290 disciplina la figura del **Gestore del sistema informatico di negoziazione** e stabilisce che, il gestore è il soggetto incaricato dalla Stazione appaltante ad occuparsi della conduzione tecnica e delle applicazioni informatiche necessarie al funzionamento delle procedure telematiche, assumendone la responsabilità. Il gestore del sistema diventa il responsabile del trattamento dei dati. Nel caso in cui il gestore sia un soggetto esterno alla stazione appaltante, da individuarsi mediante le procedure ad evidenza pubblica, è necessario che fornisca idonea garanzia ai sensi dell'art. 133 del Codice anche per garantire il rispetto dei principi in tema di sicurezza di cui al D.lgs. 196/2003 (Codice di protezione dei dati personali).

Per quanto riguarda le comunicazioni e gli scambi di informazioni tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici, l'art. 77 del Codice stabilisce che possono avvenire, a scelta delle stazioni appaltanti, anche utilizzando i mezzi di comunicazione elettronici. In tal caso, gli strumenti elettronici utilizzati e le relative caratteristiche, devono avere carattere non discriminatorio, essere comunemente disponibili al pubblico compatibili con i prodotti tecnologici generalmente in uso. Quando utilizzano queste forme di comunicazione, le

stazioni appaltanti sono, inoltre, tenute a rispettare le disposizioni previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005) e le norme previste dal Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa (D.P.R. 445/2000), in particolare per quanto concerne gli scambi delle comunicazioni tramite la posta elettronica certificata (Pec).

Le offerte possono essere presentate dagli operatori economici per via elettronica, esclusivamente utilizzando la firma elettronica digitale come definita e disciplinata dal D.lgs. 82/2005. Per quanto riguarda le domande di partecipazione, invece, possono essere presentate per via elettronica solo se consentito dalle stazioni appaltanti e nel rispetto delle modalità stabilite dall'art. 77 del Codice.

In linea generale, il nostro legislatore ha recepito nel Codice dei contratti pubblici, tutti gli strumenti di e-Procurement previsti dalle direttive comunitarie sugli appalti pubblici del 2004.

Oltre questo aspetto, è opportuno considerare gli istituti ausiliari e strumentali al processo di approvvigionamento, introdotti nel nostro ordinamento dal legislatore italiano.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005) all'art. 62-bis, istituisce la **Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)** al fine di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi, per garantire il rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è istituita presso l'AVCP (ora ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione) ed è disciplinata dal Codice dei contratti pubblici all'art. 6-bis (introdotto dall'art. 20 della L. 35/2012) e dal Regolamento attuativo. L'art. 6-bis del Codice dispone che *“a partire dal 1 luglio 2014, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici”*.

L'AVCP ha dato attuazione all'art. 6-bis del Codice, attraverso l'adozione della *Deliberazione n° 111/2012*, nella quale ha individuato i dati che devono essere obbligatoriamente inseriti nella Banca dati al fine di consentire alle stazioni appaltanti di verificare il possesso dei requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei contratti pubblici, ed ha individuato i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati. Con la delibera è stato istituito il sistema **AVCPass (Authority Virtual Company Passport)**, una piattaforma telematica che consente alle stazioni appaltanti di acquisire la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici. Agli operatori economici, attraverso un'area dedicata è consentito di inserire nel sistema i documenti relativi ai requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento.

La piattaforma è stata sviluppata per favorire la semplificazione nel processo di reperimento della documentazione da parte delle Stazioni appaltanti e ridurre così i tempi della fase di verifica dei requisiti.

Il sistema mira a garantire l'interoperabilità con i servizi delle varie Amministrazioni certificanti, che inviano i dati e i documenti di competenza ad un unico interlocutore (AVCP) anziché essere costrette ad interagire più volte con numerose Stazioni appaltanti. L'AVCPass rende disponibile a tutte le stazioni appaltanti i documenti ottenuti dagli enti certificanti per la comprova dei requisiti, senza dover gestire direttamente e inoltrare le richieste dei documenti alle amministrazioni e agli operatori economici. L'AVCP ha reso disponibile (art. 5 e art. 6 della *Deliberazione n° 111/2012*) una Tabella di approfondimento relativa ai documenti resi disponibili nel sistema da parte degli Enti Convenzionati (Infocamere, Ministero Giustizia, Ministero Interno, Inarcassa, Agenzia Entrate, Inail, Inps, Accredia e AVCP), con l'identificazione del tipo di dati che comunicano all'AVCP, il contenuto delle informazioni, i tempi di pubblicazione ed eventuali note relative alla disponibilità.

Dal 1° luglio 2015, la verifica della regolarità contributiva ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti, ai sensi dell'art. 38 D.lgs. 163/2006, non avviene più attraverso il sistema AVCPass, ma *esclusivamente attraverso la nuova procedura di acquisizione del DURC* nelle modalità previste dal Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali DM del 30 gennaio 2015, così come specificate nella circolare n°19 dell'8 giugno 2015.

La nuova disposizione appare evidentemente contraddittoria con le finalità di accentramento della fase di verifica dei requisiti, di semplificazione del procedimento e riduzione degli oneri amministrativi per tutte le parti coinvolte nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, per il quale è stato istituito il sistema AVCPass. È prevedibile un aggravio delle procedure, perché a seguito del Decreto non vige più un sistema unico per la comprova e la verifica dei requisiti.

Questa non è l'unica pecca dell'istituto, specie in relazione agli strumenti elettronici di acquisto.

Infatti, dal 1° luglio 2014, la verifica attraverso l'utilizzo del sistema AVCPass, è divenuta obbligatoria per gli appalti di importo a base d'asta pari o superiore a 40.000€ Ma, *“per gli appalti di importo a base*

*d'asta pari o superiore a 40.000€, svolti attraverso procedure interamente gestite con sistemi telematici, sistemi dinamici di acquisizione, mercato elettronico, nonché per i settori speciali, il ricorso al sistema AVCpass per la verifica dei requisiti sarà regolamentato attraverso una successiva deliberazione dell'Autorità (art. 9, comma 1-bis Deliberazione n° 111/2012)".*

Sono diverse le criticità riscontrate nell'uso della piattaforma AVCpass da parte delle stazioni appaltanti, degli enti certificatori e degli operatori economici. Nel documento del 28 novembre 2014, l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ha messo in luce tutte le problematiche emerse nell'utilizzo della piattaforma.

A seguito di una indagine a cui hanno partecipato diversi comuni, è emerso che sistema AVCpass, contrariamente alle intenzioni iniziali, costituisce un aggravio del procedimento anziché semplificare la fase di verifica dei requisiti da parte delle stazioni appaltanti. Questo influisce negativamente sui tempi di gestione delle gare. Le procedure risultano macchinose e poco intuitive anche per gli operatori economici e, tra gli effetti negativi rilevati da alcune amministrazioni, vi è quello della riduzione della partecipazione alle gare di appalto. D'altro canto, sono stati riscontrati problemi relativi alla tempistica nella disponibilità dei vari tipi di documenti da parte degli enti certificanti. Inoltre, i documenti richiesti non sono tutti caricati sulla banca dati e le stazioni appaltanti devono continuare ad effettuare la verifica dei requisiti richiedendoli alle amministrazioni.

Alla luce di tutto questo, è necessario che il legislatore italiano colga l'occasione offerta dalla nuova normativa europea sugli appalti pubblici, per rivedere e ammodernare, sia il sistema delle banche dati, per favorirne l'interoperabilità e quindi la condivisione delle informazioni tra amministrazioni, sia gli strumenti di e-Procurement.

## 6. La Strategia dell'Italia nella transizione all'uso dell'e-Public Procurement alla luce dell'adozione del Nuovo Codice dei contratti pubblici

L'Italia, con l'adozione del nuovo **Codice dei contratti pubblici**, il **D.Lgs. 50 del 18/04/2016**, ha dato attuazione alle direttive comunitarie 2014/23/UE sui contratti di concessione, 2014/24/UE sugli appalti pubblici e 2014/25/UE sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nel rispetto dei termini di recepimento da parte degli Stati membri previsti dal legislatore comunitario.

Il nuovo codice dei contratti è entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale n° 91 del 19 aprile 2016, abroga il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture di cui al D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006 e il Regolamento di attuazione il D.p.r. 207 del 2010.

Al fine di evitare possibili incertezze interpretative e operative durante la transizione tra la vecchia disciplina e la nuova, sono state introdotte opportune disposizioni di coordinamento transitorie e finali. Per quanto riguarda la disciplina di dettaglio di numerosi istituti del Codice, invece, si dovranno attendere le Linee guida dell'Anac e i Decreti del MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) che saranno emanati nei mesi a seguire.

Le novità apportate dal D.Lgs. 50/2016 sono molteplici in relazione ai diversi ambiti in cui è possibile declinare il termine "e-Public Procurement": la governance, gli strumenti di e-Procurement, gli istituti e le tecnologie ICT ausiliarie e strumentali al processo di approvvigionamento pubblico, l'aggregazione della domanda e la centralizzazione della committenza.

La Tabella 5 propone un elenco delle disposizioni previste dal codice focalizzando l'attenzione sulle tematiche relative all'uso delle ICT nel sistema di approvvigionamento pubblico e all'aggregazione della domanda, ad esso connesse.

**TABELLA 5 - SINTESI DELLE DIPOSIZIONI SULL'E-PUBLIC PROCUREMENT NEL D.LGS. 50/2016**

OGGETTO	RIFERIMENTO NORMATIVO
DEFINIZIONI (centrale di committenza, soggetto aggregatore, accordo quadro, sistema telematico, sistema dinamico di acquisizione, mercato elettronico, strumenti telematici di acquisto e strumenti telematici di negoziazione, asta elettronica, mezzo elettronico, servizio di comunicazione elettronica)	ART. 3
LIVELLI DI PROGETTAZIONE PER GLI APPALTI, PER LE CONCESSIONI DI LAVORI PER I SERVIZI	ART. 23 COMMA 1 e 13
PRINCIPI IN MATERIA DI TRASPARENZA	ART.29 COMMA 2 e 4
FASI DELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO	ART. 32 COMMA 10
CONTRATTI SOTTO SOGLIA	ART. 36 COMMA 5, 6
AGGREGAZIONE E CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMIT- TENZE	ART. 37

QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E CENTRALI DI COMMITTENZA	ART. 38
ATTIVITA' DI COMMITTENZA AUSILIARIE	ART. 39
OBBLIGO DELL'USO DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICI NELLO SVOLGIMENTO DI PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE	ART. 40
MISURE DI SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI GARA SVOLTE DA CENTRALI DI COMMITTENZA	ART. 41
DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	ART. 44
REGOLE APPLICABILI ALLE COMUNICAZIONI	ART. 52 ALLEGATO V; ALLEGATO XI
ACCESSO AGLI ATTI E RISERVATEZZA	ART. 53
ACCORDI QUADRO	ART. 54
SISTEMICI DINAMICI DI ACQUISIZIONE (SDA)	ART. 55
ASTE ELETTRONICHE	ART. 56
CATALOGHI ELETTRONICI	ART.57
PROCEDURE SVOLTE ATTRAVERSO PIATTAFORME TELE-MATICHE DI NEGOZIAZIONE	ART.58
DISPONIBILITA' ELETTRONICA DEI DOCUMENTI DI GARA	ART. 74
INVITI AI CANDIDATI	ART. 75; ART 131
DOCUMENTAZIONE DI GARA	ART. 81
DOCUMENTO DI GARA UNICO EUROPEO	ART. 85
REGISTRO ON-LINE DEI CERTIFICATI (e-Certis)	ART. 88
INDIRIZZO E COORDINAMENTO	ART. 212 COMMA 1 e 4
AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE	ART. 213 COMMA 8, 9 e 16

Una delle disposizioni senz'altro più innovative del Codice è l'articolo 38, sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle Centrali di committenza. La norma prevede l'introduzione di un apposito **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**, di cui fanno parte anche le Centrali di committenza, volto a valutare l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di una serie di parametri obiettivi, suddivisi in requisiti di base e requisiti premianti, tra i quali è compresa la disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione delle procedure di gara.

Presso l'ANAC è istituito l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate in cui sono iscritti di diritto il MIT (compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche), CONSIP S.p.a., i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e le città metropolitane.

L'ANAC definisce le modalità di attuazione del sistema di qualificazione, assegnando alle stazioni appaltanti un congruo termine per porre in essere i processi di riorganizzazione e professionalizzazione necessari al fine di ottenere la qualifica.

La qualificazione sarà conseguita in relazione agli ambiti di attività (capacità di programmazione e progettazione, della capacità di affidamento e della capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura (compreso il collaudo e la messa in opera) da parte delle stazioni appaltanti, in relazione ai bacini territoriali, alla tipologia e alla complessità del contratto e per fasce di importo. La qualificazione conseguita ha validità di cinque anni e può essere rivista a seguito di verifica, anche a campione, da parte di ANAC o su richiesta della stazione appaltante.

Al fine di rendere effettiva la qualificazione sono previste misure sanzionatorie e misure premianti. Per quanto riguarda le misure sanzionatorie è previsto che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'ANAC non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita. Per ciò che concerne le misure premianti, invece, è previsto che siano attribuite risorse al fondo per la remunerazione del risultato dei dirigenti e dei dipendenti appartenenti alle unità organizzative competenti per i procedimenti di cui al presente codice e che la valutazione positiva della stazione appaltante sia comunicata dall'ANAC all'amministrazione di appartenenza della stazione appaltante perché ne tenga comunque conto, ai fini della valutazione della performance organizzativa e gestionale dei dipendenti interessati.

Particolare attenzione merita l'articolo 37, che disciplina le Aggregazioni e le centralizzazioni delle committenze. La disposizione, nel combinato disposto dall'articolo 38, recepisce i principi e i criteri direttivi espressi nella legge delega n° 11 del 28 gennaio 2016, rispondendo al contempo all'esigenza di ridurre il numero delle stazioni appaltanti e di qualificare le stesse sulla base di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione.

L'articolo 37 ridisegna le funzioni e le prerogative delle stazioni appaltanti sugli acquisti e prevede forme differenti di accentramento rispetto a quelle previste dall'articolo 33 bis del Dlgs 163/2006. L'articolo prevede l'obbligo anche per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze.

**Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia** può procedere agli acquisti secondo una delle seguenti modalità:

1. ricorrendo a una Centrale di committenza o a Soggetti aggregatori qualificati;
2. mediante Unioni di comuni costituite e qualificate come Centrali di committenza;
3. associandosi o consorziandosi in Centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
4. ricorrendo alla Stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014 n° 56.

Per quanto concerne le modalità di acquisto, la norma prevede che le **stazioni appaltanti** possano procedere come di seguito:

IMPORTO dell'AFFIDAMENTO	MODALITÀ DI ACQUISTO
→ forniture e servizi < 40.000€	<i>Fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa,</i> le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente, nonché attraverso l'effettuazione di or-
→ lavori < 150.000€	

	dini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza.
→ forniture e servizi > 40.000€ → lavori > 150.000€	Devono essere in possesso di qualifica ai sensi dell'articolo 38. Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.
→ forniture e servizi > 40.000€e < alle soglie di cui all'articolo 35; → lavori di manutenzione ordinaria > 150.000€e < 1 mln di €	Le stazioni appaltanti in possesso di qualifica ai sensi dell'articolo 38, procedono attraverso l'utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti procedono ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica (comma 3) o procedono mediante lo svolgimento di procedura ordinaria ai sensi del presente codice.

L'articolo 37, al comma 7, definisce le attività che possono essere svolte dalle Centrali di committenza:

1. aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori;
2. stipulare accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti;
3. gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici.

Le Centrali di committenza qualificate possono svolgere attività di committenza ausiliarie in favore di altre Centrali di committenza o per una o più Stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti.

Altra importante novità prevista dall'articolo 37, riguarda la possibilità per le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, di individuare una Centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro dell'Unione Europea, dietro adeguata motivazione e nel rispetto del principio del buon andamento dell'attività amministrativa.

Le stazioni appaltanti possono ricorrere ad una Centrale di committenza ubicata in altro Stato membro dell'Unione europea solo per le attività di centralizzazione delle committenze svolte nella forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi a stazioni appaltanti.

La fornitura di attività di centralizzazione delle committenze da parte di una centrale di committenza ubicata in altro Stato membro è effettuata conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro in cui è ubicata la centrale di committenza.

L'articolo 41 contiene le **misure di semplificazione delle procedure di gara svolte dalle Centrali di committenza**. L'intento del nostro legislatore è quello di creare un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico e l'effettiva partecipazione delle PMI, nel rispetto delle disposizioni del Codice e della normativa europea.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, saranno individuate con decreto, le misure di revisione e di efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro e delle convenzioni e delle procedure utilizzabili da CONSIP, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzate a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare. Tali misure dovranno rispettare una serie di criteri, tra cui, **l'esigenza di standardizzazione delle soluzioni di acquisto in forma aggregata** per rispondere all'esigenza pubblica in maniera più ampia possibile e un aumento progressivo del ricorso agli strumenti telematici.

Sempre entro un anno, saranno definite con decreto, le modalità di **digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni**. La disposizione prevede, altresì, che siano definite le migliori pratiche riguardanti metodologie organizzative e di lavoro, metodologie di programmazione e pianificazione, riferite anche all'individuazione dei dati rilevanti, alla loro raccolta, gestione ed elaborazione, soluzioni informatiche, telematiche e tecnologiche di supporto (articolo 41).

Per quanto riguarda gli strumenti elettronici di acquisto, l'articolo 3 del D.lgs. 50/2016 definisce il sistema telematico e distingue tra gli strumenti di acquisto gestiti attraverso di essi: gli **“strumenti telematici di acquisto”** e gli **“strumenti telematici di negoziazione”**.

Gli strumenti di acquisto sono strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo e comprendono:

- le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da CONSIP S.p.A. e dai soggetti aggregatori;
- gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;
- il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo.

Gli strumenti di negoziazione, invece, sono strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo.

Rientrano tra gli strumenti di negoziazione:

- gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo;
- il sistema dinamico di acquisizione realizzato da centrali di committenza;
- il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale;
- i sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del presente codice.

Il D.lgs. 50/2016, dedica una sezione specifica agli **strumenti per gli appalti elettronici e aggregati** (Sez. II, Titolo III, Parte II Contratti di appalto per lavori, servizi e forniture) in cui, disciplina l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione (SDA), le aste elettroniche, i cataloghi elettronici recependo le disposizioni previste dalle attuali direttive.

Un plus, l'articolo 58 che disciplina le fasi delle procedure svolte attraverso le piattaforme telematiche di negoziazione e in cui si specifica che tali tipologie di procedure possono essere adottate anche ai fini della stipula delle convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

All'articolo 40 viene introdotto l'obbligo, nello svolgimento di procedure di aggiudicazione, dell'uso dei mezzi di comunicazione elettronici (articolo 40). La disposizione è da subito applicabile per le centrali di committenza, mentre, per le stazioni appaltanti, l'obbligo dell'uso dei mezzi di comunicazione elettronici decorre dal 18 ottobre 2018.

Per quanto riguarda la documentazione amministrativa, l'articolo 85 introduce il **Documento di gara unico europeo (DGUE)** che dovrà essere fornito esclusivamente in forma elettronica a partire dal 18 aprile 2018.

Importante novità riguarda la documentazione a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure di affidamento. Tale documentazione, ai sensi dell'articolo 81, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal MIT, denominata **Banca dati nazionale degli operatori economici**. Con decreto che sarà adottato dal MIT, sentite l'ANAC e l'AGID, sono indicati i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, i documenti diversi da quelli per i quali è prevista l'inclusione e le modalità di presentazione, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati.

Con il medesimo decreto si provvede alla definizione delle modalità relative alla progressiva informatizzazione dei documenti necessari a comprovare i requisiti di partecipazione e l'assenza di cause di esclusione, nonché alla definizione dei criteri e delle modalità relative all'interoperabilità tra le diverse banche dati coinvolte nel procedimento.

La disposizione è volta a sostituire la piattaforma AVCpass gestita dall'ANAC, che non ha dato sinora i risultati sperati. Ciò in conformità con lo stesso principio contenuto all'art. 1, comma 1, lettera z) della legge delega n. 11/2016, in base al quale è prevista:

*“la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, con attribuzione a questi ultimi della piena possibilità di integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento di natura formale della domanda, purché non attenga agli elementi oggetto di valutazioni sul merito dell’offerta, e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo all’accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, attraverso l’accesso a un’unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la **revisione e semplificazione dell’attuale sistema AVCpass**, garantendo a tal fine l’interoperabilità tra i Ministeri e gli organismi pubblici coinvolti e prevedendo l’applicazione di specifiche sanzioni in caso di rifiuto all’interoperabilità”.*

Secondo quanto previsto dall’articolo 213, l’ANAC gestisce la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** nella quale confluiscono tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive.

Con proprio provvedimento, l’Autorità individua le modalità e i tempi entro i quali i titolari di suddette banche dati, previa stipula di protocolli di interoperabilità, garantiscono la confluenza dei dati medesimi nell’unica Banca dati accreditata, di cui la medesima autorità è titolare in via esclusiva.

Ferma restando l’autonomia della Banca dati nazionale degli operatori economici di cui all’articolo 81, l’ANAC e il MIT concordano le modalità di interscambio delle informazioni per garantire la funzione di prevenzione dalla corruzione e di tutela della legalità dell’Autorità e nel contempo evitare sovrapposizione di competenze e ottimizzare l’utilizzo dei dati nell’interesse della fruizione degli stessi da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti.

Per la gestione della Banca dati di cui al comma 8, l’Autorità si avvale dell’**Osservatorio dei contratti pubblici** relativi a lavori, servizi e forniture. L’Osservatorio opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche e altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici.

Un ruolo di primaria importanza, in questo processo di completa transizione verso l’e-Public Procurement, sarà svolto dalla **Cabina di Regia**, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui sono affidate le funzioni di indirizzo e di coordinamento sull’attuazione del Codice.

La Cabina di Regia avrà il compito di effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del nuovo Codice dei contratti e sulle difficoltà riscontrate in fase di applicazione, di esaminare proposte di modifiche normative, nonché di promuovere la realizzazione, in collaborazione con i soggetti competenti, di un **Piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto**, al fine della diffusione dell’utilizzo degli strumenti informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto.

La Cabina di Regia, inoltre, assume l’importante funzione di rappresentare la struttura nazionale di riferimento per la cooperazione con la Commissione Europea per quanto riguarda l’applicazione della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni, e per l’adempimento degli obblighi di assistenza e cooperazione reciproca tra gli Stati membri, per assicurare lo scambio di informazioni sull’applicazione delle norme contenute nel Dlgs 50/2016 e sulla gestione delle procedure.