



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 10 luglio 2013 (10.07)
(OR. en)**

12131/13

**MAP 63
MI 624
COMPET 555
TELECOM 195**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 1 luglio 2013

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2013) 453 final

Oggetto: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Appalti elettronici end-to-end per modernizzare la pubblica amministrazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 453 final.

All.: COM(2013) 453 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.6.2013
COM(2013) 453 final

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

Appalti elettronici end-to-end per modernizzare la pubblica amministrazione

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione delinea lo stato di attuazione degli appalti elettronici (*e-procurement*) “end-to-end”¹ (dalla pubblicazione elettronica dei bandi al pagamento elettronico) nell’UE, secondo quanto previsto dalla comunicazione del 2012 “Una strategia per gli appalti elettronici”². Stabilisce azioni che dovrebbero essere adottate dall’Unione europea e dagli Stati membri per completare la transizione verso gli appalti elettronici end-to-end.

La gestione degli appalti pubblici è di primaria importanza politica nel contesto attuale di consolidamento delle finanze pubbliche. Considerato che la spesa pubblica per beni, lavori e servizi rappresenta il 19% del PIL dell’UE³, la sua gestione più efficiente può contribuire in modo significativo a **migliorare l’efficienza complessiva della spesa pubblica**. La crisi attuale offre agli Stati membri l’occasione per un ulteriore impegno mirato all’attuazione di **cambiamenti strutturali a livello di amministrazione**, con l’obiettivo di ridurre la quota di spesa pubblica nel PIL sfruttando al contempo le risorse risparmiate per **investire in politiche atte a favorire la crescita**. La Banca mondiale stima che gli appalti elettronici possono determinare risparmi dal 6 al 13,5% della spesa totale per gli appalti pubblici⁴.

Una **pubblica amministrazione efficiente è un elemento chiave della competitività dell’economia dell’UE**. La modernizzazione della pubblica amministrazione è stata individuata come una delle cinque priorità dell’analisi annuale della crescita del 2012 e del 2013 della Commissione⁵. La riforma degli appalti pubblici, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la riduzione degli oneri amministrativi e una maggiore trasparenza sono tutti fattori che favoriscono la crescita.

Il passaggio agli appalti elettronici end-to-end può generare risparmi significativi, agevolare il ripensamento strutturale di alcuni settori della pubblica amministrazione, e costituisce un fattore favorevole alla crescita, poiché determina l’apertura del mercato interno e promuove l’innovazione e la semplificazione. Può altresì facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, riducendo gli oneri amministrativi, aumentando la trasparenza sulle opportunità di business e riducendo i costi di partecipazione.

Gli appalti elettronici end-to-end non consistono nell’attuazione di un progetto informatico che non farebbe che replicare i procedimenti basati su documenti cartacei, ma costituiscono l’occasione per ripensare radicalmente il modo in cui è organizzata la pubblica amministrazione. **Gli appalti elettronici end-to-end sono quindi un fattore chiave per la realizzazione delle priorità di cui sopra e possono contribuire agli obiettivi di crescita sostenibile della strategia Europa 2020.**

¹ Gli appalti elettronici end-to-end prevedono l’uso di comunicazioni elettroniche e il trattamento elettronico delle operazioni da parte delle organizzazioni del settore pubblico per l’acquisto di forniture e servizi o per l’aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, dalla pubblicazione dei bandi fino al pagamento.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:IT:PDF>

³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/conferences/speeches/robert-hunja_en.pdf

⁵ Comunicazioni COM(2011) 815 definitivo e COM(2012) 750 definitivo.

Al fine di sfruttare i vantaggi degli appalti elettronici⁶, e come parte della modernizzazione del quadro giuridico degli appalti pubblici⁷, alla fine del 2011 la Commissione ha proposto di rendere obbligatorie le fasi di pubblicazione elettronica (*e-notification*)⁸, accesso elettronico ai documenti di gara (*e-access*)⁹ e di presentazione elettronica delle offerte (*e-submission*)¹⁰. La Commissione ha ora adottato una proposta che mira a digitalizzare un'altra fase del processo di acquisto: la fatturazione elettronica (*e-invoicing*). Tale proposta, prevista nell'Atto per il mercato unico II del 2012, mira a realizzare una transizione verso l'accettazione obbligatoria delle fatture elettroniche da parte di tutti gli acquirenti pubblici entro un termine il più vicino possibile a quello fissato per gli appalti elettronici. Ciò massimizzerebbe i benefici per l'economia dell'Unione europea e consentirebbe alle imprese e alle amministrazioni aggiudicatrici europee di sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico digitale.

La modernizzazione del quadro giuridico degli appalti pubblici e la proposta sulla fatturazione elettronica riguardano i principali motori della digitalizzazione degli appalti pubblici. Il pagamento elettronico è in gran parte già affrontato dalla normativa sull'area unica dei pagamenti in euro (SEPA), mentre gli ordini elettronici (*e-ordering*) dipendono dalla realizzazione di cataloghi elettronici (*e-catalogues*), contenuti nella proposta legislativa in materia di appalti pubblici. Infine, il processo di archiviazione elettronica (*e-archiving*) dipende dalla fatturazione elettronica, il che conferma la necessità di perseguire in primo luogo quest'ultima. Pertanto, sebbene l'obiettivo finale sia quello di condurre per via elettronica l'intero ciclo di appalto dalla pubblicazione del bando fino al pagamento elettronico, in questa fase la Commissione non prevede proposte legislative per la digitalizzazione dei rimanenti processi. La Commissione intende comunque monitorare i futuri sviluppi in questi settori e potrebbe decidere di intraprendere azioni qualora lo ritenga utile o necessario.

Gli Stati membri svolgeranno un ruolo centrale nell'attuazione degli appalti elettronici end-to-end, poiché dovranno elaborare strategie attuabili al fine di disciplinare la transizione. La maggior parte delle strategie che sono già state poste in essere non contengono piani d'azione riguardanti questioni operative. Dei 22 Stati membri che hanno creato strategie per gli appalti elettronici, solo otto hanno fissato obiettivi per la loro adozione.

2. GLI APPALTI ELETTRONICI END-TO-END QUALE MEZZO PER MODERNIZZARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gli Stati membri dovrebbero cogliere l'opportunità di attuare gli appalti elettronici end-to-end per migliorare il modo in cui sono condotti gli appalti pubblici e, cosa ancora più importante, per modernizzare radicalmente il funzionamento delle loro amministrazioni pubbliche. Per massimizzare i vantaggi, è necessario adottare un approccio strategico e olistico, che definisca il quadro giuridico politico e legislativo, e garantisca la governance e il coordinamento. Per esempio, si dovranno compiere scelte politiche per garantire che le imprese abbiano facile accesso alle opportunità di appalto. Questa finalità potrebbe essere conseguita mediante la pubblicazione di tutte le opportunità di appalto nazionali in un unico sito web oppure prevedendo molteplici siti web in grado di scambiare informazioni.

⁶ Il presente documento fa riferimento agli appalti elettronici come pubblicazione elettronica dei bandi, accesso elettronico ai documenti di gara e presentazione elettronica delle offerte, che sono definiti in prosieguo.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm

⁸ Pubblicazione elettronica di bandi di gara per appalti pubblici.

⁹ Pubblicazione su Internet di documentazione relativa ad appalti pubblici, come il capitolato d'oneri.

¹⁰ Presentazione elettronica di offerte da parte di imprese in risposta a un bando di gara.

Gli appalti elettronici end-to-end offrono l'opportunità di riprogettare l'intera procedura di appalto, influenzando potenzialmente il grado di (de)centralizzazione degli appalti pubblici negli Stati membri¹¹.

Gli appalti elettronici end-to-end possono migliorare l'efficienza amministrativa complessiva abbreviando la durata del ciclo dall'acquisto al pagamento, riducendo gli oneri amministrativi e migliorando la verificabilità. Questi elementi, a loro volta, riducono la possibilità di corruzione e frode fiscale, aumentano la sicurezza dei dati e riducono il contenzioso¹². L'Agenzia Regionale Centrale Acquisti della Lombardia ha valutato nel 2009 che l'introduzione degli appalti elettronici ha ridotto la durata delle procedure di appalto del 26% e il contenzioso dell'88%.

Inoltre, la digitalizzazione facilita il monitoraggio degli appalti pubblici e quindi di una parte significativa della spesa pubblica. In Portogallo, il portale degli appalti pubblici "Base"¹³ consente il monitoraggio della spesa e del volume degli appalti pubblici e l'elaborazione di statistiche sul tipo di acquisti, sulle gare vinte dalle imprese ecc.

Gli appalti elettronici end-to-end possono anche produrre effetti di ricaduta inducendo una più ampia digitalizzazione dei servizi nel settore dell'amministrazione pubblica, con la conseguenza di servizi pubblici più efficienti e più orientati ai cittadini e alle imprese. Ciò può altresì stimolare l'innovazione e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea¹⁴ e del piano d'azione per l'eGovernment 2011–2015¹⁵.

L'introduzione della fatturazione elettronica può contribuire all'automazione di altri processi post-aggiudicazione mediante ricadute positive, come gli ordini elettronici, i pagamenti elettronici e l'archiviazione elettronica. Inoltre, i sistemi di certificazione elettronica (*e-certificates*)¹⁶ potrebbero diventare one-stop-shop digitali per tutti i certificati richiesti negli appalti pubblici. Le amministrazioni aggiudicatrici non avrebbero più bisogno di richiedere documenti alle imprese, in quanto essi sarebbero disponibili online. Tali certificati elettronici potrebbero essere utilizzati da altre amministrazioni pubbliche, oltre alle amministrazioni aggiudicatrici, conducendo a una semplificazione e a una riduzione degli oneri amministrativi. In Italia si stima che tale sistema determini un risparmio fino a 1,2 miliardi di euro all'anno per le imprese¹⁷. L'uso di certificati elettronici da parte dell'UGAP, una centrale di committenza francese, ha diminuito i costi amministrativi del 35% e il processo di aggiudicazione è stato ridotto di 10 giorni.

Alcuni paesi hanno già iniziato ad attuare gli appalti elettronici end-to-end. È possibile conseguire maggiori benefici se si evita la coesistenza di sistemi paralleli (elettronici e cartacei).

¹¹ Il passaggio a un maggiore accentramento rappresenta una tendenza corrente, ulteriormente sostenuta dall'introduzione degli appalti elettronici.

¹² L'elenco dei benefici non è esaustivo: riduzione delle emissioni di CO₂, apertura di mercati internazionali ecc.

¹³ www.base.gov.pt

¹⁴ Un'agenda digitale europea, COM(2010) 245, mira ad aumentare l'utilizzo dei servizi di e-Government da parte dei cittadini e delle imprese dell'UE entro il 2015.

¹⁵ Piano d'azione europeo per l'eGovernment 2011–2015 - COM(2010)743.

¹⁶ Rolece in Spagna, il servizio *e-Attestation* in Francia e il *Virtual Company Passport* dell'AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici) in Italia.

¹⁷ Stima dell'AVCP basata sul numero di imprese e di gare, sul numero medio di partecipazioni per impresa, sul costo della produzione dei documenti e sul costo del personale.

3. GLI APPALTI ELETTRONICI END-TO-END PER AUMENTARE LA PARTECIPAZIONE DELLE PMI AGLI APPALTI PUBBLICI

Una maggioranza di PMI è **attrezzata per l'utilizzo degli appalti elettronici end-to-end** e ne trae benefici. Secondo i dati Eurostat 2013¹⁸, solo il 4,6% delle PMI non aveva accesso a Internet nel 2012.

In particolare, la fatturazione elettronica può ridurre i costi e la complessità dell'invio delle fatture; può altresì limitare gli errori grazie all'automazione e semplifica le verifiche contabili e la riscossione delle imposte. Quest'ultimo risultato riduce a sua volta gli oneri amministrativi a carico delle imprese, che gravano più pesantemente sulle PMI.

Diversi studi dimostrano che le PMI trovano vantaggiosi gli appalti elettronici¹⁹. Tra gli aspetti positivi citati dalle PMI figurano l'accesso più rapido alle informazioni, l'accesso a un bacino più ampio di opportunità di appalto e la semplificazione procedurale.

L'esperienza nei paesi in cui gli appalti elettronici sono pratica comune (ad esempio, Portogallo e Irlanda) è generalmente positiva. In Corea del Sud, la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici è aumentata del 20% tra il 2003 (quando sono stati introdotti gli appalti elettronici) e il 2010.

Nonostante questi vantaggi intrinseci, è necessario adottare azioni a livello dell'UE, nonché a livello nazionale e regionale, per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti elettronici end-to-end (cfr. sezione 5). In particolare, gli Stati membri dovrebbero promuovere servizi di fatturazione elettronica e appalti elettronici a basso costo e di facile utilizzo, al fine di ridurre al minimo i potenziali costi e la complessità.

4. UTILIZZO LIMITATO MA IN RAPIDA CRESCITA DEGLI APPALTI ELETTRONICI END-TO-END

4.1. Situazione attuale della fatturazione elettronica

Mano a mano che i vantaggi della fatturazione elettronica sono sempre più riconosciuti, diversi Stati membri hanno intrapreso iniziative verso la sua introduzione. La fatturazione elettronica negli appalti pubblici è attualmente obbligatoria in qualche misura in Danimarca, Svezia e Finlandia, e diventerà obbligatoria in Austria (a livello federale) e in Italia a partire dal 2014. I Paesi Bassi hanno sviluppato un portale (Digipoort) attraverso il quale è possibile inviare fatture elettroniche al governo centrale, e si stanno attualmente prendendo i provvedimenti necessari per includere gli enti regionali e locali. In Francia e nella Repubblica ceca i dipartimenti governativi possono decidere di rendere obbligatorie le fatture elettroniche, se lo desiderano. Anche altri paesi, come la Spagna, il Belgio, l'Irlanda e la Germania, stanno compiendo passi verso un uso più ampio della fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

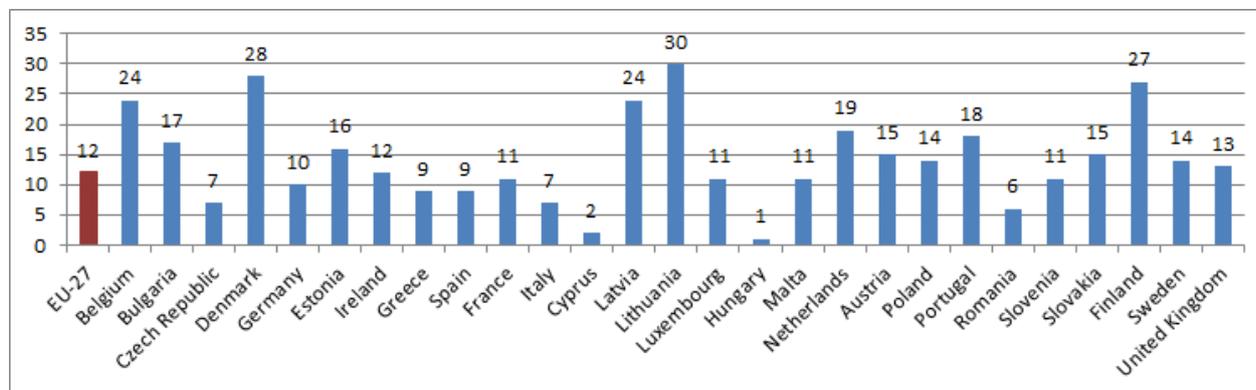
Nonostante questi sforzi, l'adozione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici è ancora limitata nell'Unione europea. Secondo i dati di Eurostat, solo il 12% delle imprese

¹⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/comprehensive_databases

¹⁹ L'indagine nazionale sugli appalti elettronici in Portogallo (2012) indica che il 78% delle PMI ha riferito una maggiore trasparenza e il 50% una maggiore concorrenza. Cfr. anche: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf

utilizza strumenti elettronici per l'invio o la ricezione di fatture da autorità pubbliche. Un'altra fonte indica che in Europa la fatturazione elettronica rappresenta solo il 4-15% di tutte le fatture scambiate.

Imprese che nel 2011 hanno inviato/ricevuto sia fatture elettroniche in una struttura standard idonea per l'elaborazione automatica sia dati elettronici alle/dalle autorità pubbliche [%] (Fonte: Eurostat)



Inoltre, i paesi che hanno reso obbligatoria la fatturazione elettronica l'hanno spesso fatto sulla base delle proprie norme nazionali di fatturazione elettronica, che per la maggior parte non sono interoperabili. Ciò ha contribuito alla frammentazione del mercato unico e ha di conseguenza aumentato il costo e la complessità della fatturazione elettronica negli appalti pubblici transfrontalieri. Si sta così perdendo la possibilità di realizzare opportunità di risparmio potenzialmente significative per tutte le parti interessate.

La comunicazione della Commissione del 2010 "Sfruttare i vantaggi della fatturazione elettronica in Europa"²⁰ stabilisce come obiettivo che "entro il 2020 la fatturazione elettronica diventi il principale modo di fatturazione in Europa" e delinea un piano per promuoverne la diffusione. La Commissione ha ora adottato una proposta che mira a rendere la fatturazione elettronica la modalità standard di fatturazione negli appalti pubblici (cfr. 5.1).

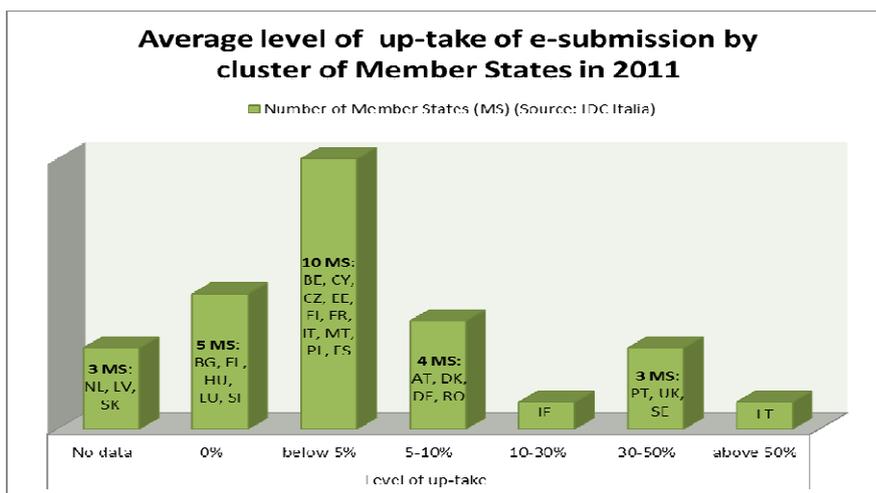
4.2. Situazione attuale degli appalti elettronici

La pubblicazione elettronica dei bandi e l'accesso elettronico ai documenti di gara sono generalmente disponibili in tutta l'UE, anche se in alcuni Stati membri tali funzionalità non sono utilizzate per la totalità delle procedure e degli acquisti. 22 Stati membri hanno già reso obbligatorio l'uso della pubblicazione elettronica dei bandi, ben prima dell'entrata in vigore della legislazione dell'UE. Uno studio effettuato per conto della Commissione europea nel 2013²¹ stima il livello di diffusione della presentazione elettronica delle offerte nell'UE a circa il 10%²² nel 2011 (+13% rispetto al 2010).

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:it:PDF>

²¹ Lo studio è condotto da IDC Italia e Capgemini: http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/tenders/2011-097-c/download_en.htm

²² La diffusione è stimata dividendo il valore degli appalti pubblici per i quali le imprese hanno presentato offerte per via elettronica nell'UE per il valore totale degli appalti nell'UE.



La Lituania, il Portogallo, la Svezia e il Regno Unito hanno compiuto notevoli progressi, essendo stata stimata in questi paesi una diffusione superiore al 30% nel 2011. Tuttavia, la maggior parte dei paesi ha registrato un livello di diffusione inferiore al 5%, mentre quattro Stati membri (Bulgaria, Grecia, Ungheria e Slovenia) non hanno reso possibile in alcun modo nel 2012 la presentazione elettronica delle offerte negli appalti pubblici.



In una maggioranza di Stati membri (15) la presentazione elettronica delle offerte è volontaria. Solo il Portogallo l'ha resa obbligatoria per tutte le amministrazioni aggiudicatrici e per tutti gli acquisti, ma solo al di sopra di una determinata soglia. Cinque Stati membri l'hanno resa obbligatoria in alcuni casi specifici. L'utilizzo degli appalti elettronici in Portogallo genera secondo le stime risparmi del 6-18% della spesa totale per gli appalti pubblici. Gli appalti elettronici sono anche diventati obbligatori a livello regionale (ad esempio nelle Fiandre e in Lombardia). È possibile consultare i profili dettagliati dei paesi in rapporto agli appalti elettronici all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final_en.pdf

Nel complesso, lo scenario inerente agli appalti è molto frammentato²³ e complesso, e comprende un numero elevato di differenti procedure, tecnologie informatiche, requisiti di certificazione, con prassi che non sfruttano appieno le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche. La facilità d'uso dei sistemi per gli appalti elettronici e la loro interoperabilità

²³ Le amministrazioni aggiudicatrici nell'UE sono tra 250 000 e 300 000.

sono elementi fondamentali per garantire un'elevata diffusione degli appalti elettronici, nonché notevoli risparmi e benefici.

Al fine di superare la bassa diffusione e far fronte al rischio di frammentazione del mercato, la Commissione ha proposto, nell'ambito della modernizzazione delle direttive sugli appalti pubblici, di rendere obbligatori gli appalti elettronici entro la metà del 2016 e di promuoverne l'interoperabilità. La proposta è attualmente in fase di discussione in sede di Parlamento europeo e Consiglio. Mentre il termine preciso per l'attuazione degli appalti elettronici è ancora oggetto di negoziazione, i colegislatori concordano sul principio di completare la transizione verso gli appalti elettronici. A seguito della proposta legislativa, la Commissione ha pubblicato una comunicazione che ha annunciato misure volte a sostenere l'attuazione degli appalti elettronici nell'UE (cfr. l'allegato per lo stato di attuazione delle azioni). In particolare, la Commissione ha pubblicato una relazione, "The Golden Book of e-procurement", che illustra le migliori pratiche in materia di appalti elettronici²⁴. Inoltre, un gruppo di esperti della Commissione sugli appalti elettronici ha presentato raccomandazioni mirate a semplificare il modo in cui sono condotti gli appalti elettronici, in particolare per le PMI e i fornitori transfrontalieri²⁵. Entrambe le relazioni si stanno dimostrando efficaci nel migliorare le soluzioni relative agli appalti elettronici.

5. PROSPETTIVE FUTURE

La proposta della Commissione di rendere obbligatori la pubblicazione elettronica dei bandi, l'accesso elettronico ai documenti di gara e la presentazione elettronica delle offerte e le misure annunciate nella comunicazione "Una strategia per gli appalti elettronici" rappresentano importanti passi in avanti per sfruttare tutti i vantaggi offerti dagli appalti elettronici.

Per favorire ulteriormente gli appalti elettronici end-to-end, la Commissione sta attualmente intraprendendo una serie di azioni, tra cui una proposta legislativa per rendere la fatturazione elettronica la regola piuttosto che l'eccezione negli appalti pubblici, e misure non legislative, intese a promuovere l'attuazione di appalti elettronici end-to-end da parte degli Stati membri. Tali azioni sono descritte di seguito²⁶.

5.1. Rendere la fatturazione elettronica la regola piuttosto che l'eccezione negli appalti pubblici

Sulla base dell'estrapolazione delle valutazioni nazionali dei benefici²⁷, la Commissione stima che l'adozione della fatturazione elettronica negli appalti pubblici in tutta l'UE potrebbe generare risparmi fino a 2,3 miliardi di euro.

Per ottenere tali risultati, la Commissione ha adottato una proposta che mira a rendere la fatturazione elettronica la modalità di fatturazione standard per gli appalti pubblici. Attraverso effetti di ricaduta, ciò dovrebbe anche facilitare l'adozione della fatturazione elettronica da parte di tutti gli operatori del mercato. L'approccio scelto è duplice. In primo luogo, al fine di eliminare i problemi di interoperabilità tra le norme nazionali, si propone di dare mandato al

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/expert/index_en.htm

²⁶ Tutte le azioni proposte nel presente documento sono coerenti e compatibili con l'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP: 2007-2013) e con la proposta del nuovo QFP 2014-2020.

²⁷ Risposta dai forum nazionali svedese e danese sulla fatturazione elettronica pervenuta nel quadro della consultazione dell'EMSF.

Comitato europeo di normazione (CEN) di elaborare una nuova norma europea per la fatturazione elettronica che standardizzi le informazioni contenute in una fattura elettronica, il che è essenziale per consentire l'interoperabilità transfrontaliera e per garantire la conformità giuridica. In secondo luogo, la proposta prevede l'obbligo per le amministrazioni degli Stati membri di accettare fatture elettroniche conformi alla nuova norma europea. La Commissione europea propone che tali obblighi entrino in vigore entro un termine il più possibile vicino a quello previsto per gli obblighi in materia di appalti elettronici previsto dalle direttive sugli appalti pubblici.

Questo approccio all'attuazione della fatturazione elettronica è progettato per dare a tutte le parti interessate il tempo necessario per rispondere alle sfide operative, assicurando al contempo che tutti gli Stati membri completino con successo la transizione. La Commissione invita gli Stati membri ad avviare al più presto i necessari lavori preparatori per garantire la puntuale osservanza di tali disposizioni. Essa raccomanda che gli Stati membri rendano la fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le parti interessate, non appena create le infrastrutture necessarie, in modo da trarre vantaggio da tali investimenti non appena possibile. Gli Stati membri dovrebbero comunque intraprendere al contempo tutte le misure necessarie per assicurare che ciò non generi alcun costo o onere aggiuntivo non necessario per le PMI. La Commissione riesaminerà la situazione entro cinque anni dal termine stabilito per la transizione al fine di valutare i progressi compiuti verso l'attuazione della fatturazione elettronica.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (1) Il Parlamento europeo e il Consiglio **concordano un nuovo quadro giuridico che rende obbligatoria l'accettazione di fatture elettroniche conformi alla nuova norma europea.**

5.2. Attività di normazione

Le proposte legislative in materia di fatturazione elettronica e di appalti elettronici sono una condizione necessaria ma non sufficiente per la riuscita attuazione degli appalti elettronici end-to-end nell'UE. Sono necessarie varie misure non legislative intese a sostenere l'attuazione degli appalti elettronici end-to-end. In particolare, è necessario un ulteriore lavoro di normazione per consentire l'attuazione della proposta legislativa sulla fatturazione elettronica.

Il CEN deve quindi svolgere il necessario lavoro di normazione sulla base di un mandato da parte della Commissione, che sarà preparato in una fase successiva. Il mandato comprenderà un elenco di requisiti minimi che la norma dovrà incorporare. Il lavoro sarà svolto conformemente alle procedure standard del CEN per l'elaborazione di nuove norme europee. Tale norma può essere adottata solo da un comitato tecnico (CT) e spetta al CEN decidere se un CT esistente possa assumersi questo compito o se occorra creare un nuovo comitato. Il CEN dovrebbe inoltre proseguire il suo lavoro in materia di appalti elettronici, al fine di semplificare le soluzioni in materia, per favorire la partecipazione delle PMI e migliorare il monitoraggio degli appalti pubblici attraverso i sistemi di appalti elettronici. La Commissione continuerà a finanziare progetti atti a promuovere lo sviluppo degli appalti elettronici end-to-end nell'UE, come e-SENS²⁸, e garantirà che il relativo lavoro del CEN sia integrato in questo progetto.

²⁸ eSENS mira a consolidare i risultati essenziali dell'iniziativa esistente dei progetti pilota su larga scala nell'ambito del programma quadro per la competitività e l'innovazione. <http://www.esens.eu>

Gli Stati membri dovrebbero promuovere l'uso della norma CEN a livello nazionale, al fine di garantire la piena interoperabilità degli appalti elettronici end-to-end.

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha proposto di lanciare il programma Connecting Europe Facility (CEF)²⁹, il cui obiettivo è quello di sostenere gli investimenti nelle infrastrutture necessarie per la prestazione di servizi pubblici transfrontalieri, tra cui gli appalti elettronici e la fatturazione elettronica, migliorando l'interoperabilità dei processi transfrontalieri. Questo può favorire la standardizzazione degli appalti elettronici end-to-end anche in ambiti non coperti dalla prossima legislazione e contribuire a limitare le soluzioni nazionali non interoperabili.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (2) **Il Comitato europeo di normazione (CEN) svolge il necessario lavoro di normazione per consentire l'attuazione della proposta legislativa sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici. Il CEN standardizza ulteriormente gli appalti elettronici, al fine di semplificarne l'utilizzo da parte delle PMI.**
- (3) La Commissione europea finanzia progetti che **promuovono lo sviluppo di soluzioni di fatturazione elettronica interoperabili** nell'UE (e-SENS).
- (4) La Commissione europea **finanzia e sostiene lo sviluppo di infrastrutture per gli appalti elettronici end-to-end (compresa la fatturazione elettronica)** in tutta Europa attraverso il programma proposto **Connecting Europe Facility (CEF)**.

5.3. Strategie nazionali per gli appalti elettronici end-to-end

Gli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale nella realizzazione degli appalti elettronici end-to-end. La Commissione incoraggia pertanto gli Stati membri a elaborare strategie nazionali, con piani d'azione dettagliati volti a garantire l'attuazione degli appalti elettronici e della fatturazione elettronica entro i termini stabiliti nelle direttive sugli appalti pubblici e sulla fatturazione elettronica. La creazione di tali strategie costituisce l'occasione per rivedere l'attuale complessa situazione degli appalti elettronici end-to-end (soluzioni frammentate, a volte poco intuitive per gli utenti e non interoperabili), per razionalizzare ulteriormente gli appalti pubblici e per consentire una più ampia modernizzazione della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere attuabili queste strategie, occorre definire piani d'azione specifici, al fine di:

- **stabilire obiettivi intermedi** per l'utilizzo degli appalti elettronici e della fatturazione elettronica al fine di monitorare i progressi verso gli obiettivi fissati nelle direttive in materia di appalti pubblici e di fatturazione elettronica;
- **disciplinare la transizione** scegliendo una strategia che massimizzi i benefici degli appalti elettronici end-to-end. La Commissione europea **avvierà uno studio per individuare le strategie** per gli appalti elettronici e la fatturazione elettronica **che si dimostrano di maggior successo**. Ciò aiuterà gli Stati membri nel valutare le proprie politiche;

Subordinatamente alla firma del "Grant Agreement" (in corso di finalizzazione), e-Sens sarà un progetto cofinanziato dall'UE.

²⁹ Cfr. COM(2011)676, COM(2011)665 e COM(2013) 329 del 28 maggio 2013.

- **promuovere la semplificazione, la riduzione degli oneri amministrativi e la partecipazione di PMI e fornitori transfrontalieri** agli appalti elettronici end-to-end, tenendo conto dei risultati dello studio “Golden Book” e del gruppo di esperti sugli appalti elettronici (cfr. sezione 4.2 in fine);
- **favorire lo sviluppo e l’utilizzo di certificati elettronici.** L’uso di strumenti come il Virtual Company dossier (VCD)³⁰ di PEPPOL³¹ potrebbe contribuire alla loro diffusione;
- **monitorare le spese per gli appalti e gli indicatori chiave di performance** (ad esempio, la partecipazione delle PMI, i benefici degli appalti elettronici end-to-end) a livello nazionale, utilizzando le informazioni generate dai sistemi per gli appalti elettronici, al fine di realizzare risparmi e conseguire una maggiore trasparenza;
- **istituire programmi di formazione** per le imprese (in particolare le PMI) e le amministrazioni aggiudicatrici per sostenerle durante la transizione. Gli Stati membri hanno la possibilità di **utilizzare i fondi strutturali per finanziare la formazione e, se necessario, per creare le infrastrutture necessarie.** Per usufruire di questa possibilità, dovrebbero includere queste priorità nei loro futuri programmi operativi di attuazione dei Fondi strutturali nel periodo 2014-2020;
- **affrontare obiettivi connessi al mercato interno nell’ambito delle strategie nazionali.** La Commissione europea pubblicherà i principi fondamentali che ogni sistema di appalti elettronici in Europa dovrà rispettare per essere compatibile con il mercato interno. Gli orientamenti affronteranno temi quali: la facilità di accesso per i fornitori transfrontalieri (ad esempio, i sistemi per gli appalti elettronici non devono contenere campi di dati specifici nazionali, che potrebbero bloccare l’accesso da parte di società estere), la facilità di accesso per le PMI, i requisiti di interoperabilità, ecc. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le loro strategie nazionali rispettino tali orientamenti.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (5) **gli Stati membri istituiscono strategie nazionali e piani d’azione dettagliati per gli appalti elettronici end-to-end** per garantire l’attuazione entro i termini previsti nelle direttive in materia di appalti pubblici e di fatturazione elettronica.
- (6) La Commissione europea **avvia uno studio mirato a individuare le strategie di appalti elettronici e fatturazione elettronica di maggior successo** in Europa.
- (7) **Gli Stati membri esaminano la possibilità di utilizzare i fondi strutturali per finanziare la formazione (in particolare per le PMI), per rafforzare la capacità amministrativa e per costruire infrastrutture,** includendo queste priorità nei loro programmi operativi, come ritengono appropriato.
- (8) La Commissione europea **pubblica i principi fondamentali che ogni sistema di appalti elettronici in Europa deve rispettare** per essere compatibile con i principi del mercato interno.

³⁰ http://www.peppol.eu/peppol_components/virtual-company-dossier

³¹ [http://www.peppol.eu/.](http://www.peppol.eu/)

5.4. Condivisione delle migliori pratiche

La Commissione proseguirà il lavoro del forum europeo multilaterale delle parti interessate sulla fatturazione elettronica e istituirà un forum analogo per gli appalti elettronici. I forum individueranno ulteriori lavori di normazione, coordineranno le iniziative europee e nazionali e condivideranno le migliori pratiche. Essi raggrupperanno gli attori principali degli appalti elettronici end-to-end: responsabili politici nazionali, rappresentanti di imprese/organizzazioni di PMI, amministrazioni aggiudicatrici/acquirenti, fornitori di soluzioni per appalti elettronici e fatturazione elettronica, organismi di normazione ecc.

La Commissione intende inoltre avviare uno studio che delinei le migliori pratiche in materia di strumenti per gli appalti elettronici, come le aste elettroniche³² e i cataloghi elettronici³³. Questi strumenti sono talvolta utilizzati impropriamente - per esempio, una divulgazione delle offerte nell'ambito delle procedure di asta elettronica in una fase troppo precoce può favorire la collusione tra fornitori. Lo studio dovrà individuare in che modo questi strumenti possono essere utilizzati al meglio per massimizzarne i benefici.

La Commissione sta dando l'esempio nel settore degli appalti elettronici e della fatturazione elettronica. Passerà completamente agli appalti elettronici (pubblicazione elettronica dei bandi, accesso elettronico ai documenti di gara e presentazione elettronica delle offerte entro metà 2015, come indicato nella comunicazione del 2012³⁴). Dal 2009 la fatturazione elettronica è utilizzata per gli appalti di beni e servizi IT e ha prodotto notevoli risparmi, accelerazione dei tempi di elaborazione, assenza di codifica dati, ecc. La Commissione sta progressivamente estendendo l'uso obbligatorio della fatturazione elettronica ad altri settori degli appalti pubblici. Queste soluzioni saranno messe a disposizione degli Stati membri in modalità open source per ridurre i costi di investimento.

AZIONI FONDAMENTALI:

- (9) La Commissione europea **prosegue il lavoro del forum europeo multilaterale delle parti interessate sulla fatturazione elettronica**. La Commissione europea **istituisce un forum analogo per gli appalti elettronici** con il compito di definire l'ulteriore lavoro di standardizzazione, coordinare le iniziative europee e nazionali e condividere le migliori pratiche.
- (10) La Commissione europea **avvia uno studio che delinei le migliori pratiche in materia di strumenti per gli appalti elettronici, come le aste elettroniche o i cataloghi elettronici**.

6. CONCLUSIONE

Per sfruttare gli enormi vantaggi offerti dagli appalti elettronici end-to-end, è indispensabile attuare un efficace quadro giuridico a livello di UE. La Commissione invita pertanto gli Stati membri e il Parlamento europeo ad adottare al più presto la nuova proposta sulla fatturazione elettronica negli appalti pubblici; ciò darebbe un chiaro segnale politico del loro impegno a favore della transizione. Tuttavia, i benefici possono essere pienamente ottenuti solo se gli

³² Le aste elettroniche sono una procedura specifica di appalto, interamente elettronica.

³³ I cataloghi elettronici sono un mezzo per ricevere e valutare offerte in una forma strutturata.

³⁴ Cfr. la comunicazione COM(2012) 179 final di cui alla nota 2.

Stati membri adottano strategie atte a disciplinare la transizione e ad affrontare le sfide operative.

ALLEGATO:
STATO DI ATTUAZIONE DELLE AZIONI DELLA COMUNICAZIONE “UNA STRATEGIA PER GLI APPALTI ELETTRONICI”

AZIONI FONDAMENTALI	STATO DI ATTUAZIONE
(1) Il Parlamento europeo e il Consiglio concordano un nuovo quadro giuridico che prevede la transizione verso la generalizzazione degli appalti elettronici . Termine: <u>adozione entro la fine del 2012</u> .	In corso: La proposta è in discussione in sede di PE e Consiglio; un compromesso potrebbe essere raggiunto entro la metà del 2013.
(2) Se necessario, la Commissione europea armonizza i requisiti tecnici attraverso atti delegati . Termine: <u>dopo l'adozione delle nuove direttive</u> .	Attuazione dopo l'adozione delle direttive sugli appalti pubblici rivedute.
(3) La Commissione europea propone un nuovo quadro giuridico per l'identificazione, l'autenticazione e le firme elettroniche . Termine: <u>entro il secondo trimestre del 2012</u> .	Fatto: proposta adottata il 4 giugno 2012 ³⁵ . La proposta è discussa in sede di PE e Consiglio.
(4) Il gruppo di esperti e-TEG formula raccomandazioni intese a promuovere sistemi ottimali per gli appalti elettronici , che agevolino l'accesso transfrontaliero e siano di facile uso per tutte le imprese. Termine: <u>inizio 2013</u> .	Fatto: relazione pubblicata ³⁶ .
(5) La Commissione europea pubblica una relazione sulle migliori pratiche in materia di appalti elettronici . La Commissione europea fa uso di questi risultati per promuovere le migliori pratiche in tutta l'UE. Termine: <u>metà del 2013</u> .	Fatto: relazione pubblicata ³⁷

³⁵ <http://europa.eu/newsroom/calendar/event/363056/commission-adopts-proposed-regulation-on-eid-and-esignature>

³⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/expert/index_en.htm

³⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

AZIONI FONDAMENTALI	STATO DI ATTUAZIONE
(6) La Commissione europea contribuisce alla sostenibilità delle componenti di PEPPOL a partire dalla <u>metà del 2012</u> .	Fatto: Open PEPPOL è stata costituita come associazione internazionale senza scopo di lucro di diritto belga e il suo lavoro sta proseguendo. La Commissione continua a sostenere lo sviluppo di PEPPOL attraverso le azioni previste dal programma ISA.
(7) La Commissione europea finanzia e sostiene lo sviluppo delle infrastrutture per gli appalti elettronici in tutta l'Europa attraverso il meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility - CEF) . La Commissione europea lancia questi progetti a partire dal 2014-2015.	In corso: la proposta di istituire il CEF è stata adottata dalla Commissione alla fine del 2011 e modificata nel maggio 2013; la proposta è attualmente in discussione nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020.
(8) La Commissione europea promuove l'utilizzo dei fondi strutturali per favorire la diffusione degli appalti elettronici in tutta l'Europa, come previsto dal quadro strategico comune per il periodo 2014-2020.	Fatto: Alcuni programmi nazionali già includono riferimenti agli appalti elettronici.
(9) La Commissione europea attua un'ampia strategia di divulgazione intesa ad informare in merito agli appalti elettronici.	In corso: la Commissione ha organizzato vari eventi: conferenza ad alto livello in materia di appalti elettronici (giugno 2012), seminario in materia di appalti elettronici (dicembre 2012). Ha presenziato a un elevato numero di conferenze e si è avvalsa di varie reti per divulgare informazioni (ad esempio, la rete Enterprise Europe).
(10) La Commissione europea organizza una conferenza annuale sugli appalti elettronici , a partire dalla metà del 2012.	Fatto: conferenza organizzata a metà del 2012, 350 partecipanti. Seconda conferenza prevista il 18 settembre 2013.
(11) La Commissione europea getta le basi dei sistemi elettronici di controllo della spesa per appalti pubblici in tempo reale. Termine: metà del 2013.	In corso: La Commissione europea ha commissionato uno studio che sarà completato entro la metà del 2013.
(12) La Commissione europea elabora una relazione annuale sugli appalti elettronici . Termine: metà del 2013 (prima relazione).	Fatto: Cfr. sezione 4 della comunicazione.
(13) La Commissione generalizzerà l'uso degli appalti elettronici entro la metà del 2015 (un anno prima della data di	In corso: la pubblicazione elettronica dei bandi e l'accesso elettronico ai

AZIONI FONDAMENTALI	STATO DI ATTUAZIONE
scadenza prevista per gli Stati membri).	documenti di gara sono operativi. La presentazione elettronica delle offerte entrerà in una fase pilota entro la metà del 2013.
(14) Per ridurre i costi di investimento, la Commissione europea mette le sue soluzioni per gli appalti elettronici a disposizione degli Stati membri che si stanno dotando delle infrastrutture necessarie.	In corso: il Belgio ha adottato e-Prior, il sistema di appalti elettronici della Commissione. La Norvegia e l'Irlanda stanno attualmente testando e-Prior.
(15) La Commissione europea promuove il dialogo internazionale in materia di regolamentazione dei sistemi aperti per gli appalti elettronici e segue attivamente i lavori internazionali di normalizzazione in materia.	In corso: avviati dialoghi con Stati Uniti, Cina e Nazioni Unite/CEFACT ³⁸ .