

# **Il quadro normativo sull'e-procurement. L'esperienza italiana alla luce delle direttive comunitarie 17 e 18 del 2004**

**di Davide Colaccino**

Relazione al "1st High level seminar on e-procurement" svolta nell'ambito del progetto Good Governance for development in Arab Countries initiative. Working Group II on E-government and Administrative Simplification, organizzato dall'OCSE e dal FORMEZ

Napoli, 30 gennaio 2006

SOMMARIO: 1. Il contesto europeo: *e - procurement* nelle direttive 17 e 18 del 2004 – 1.1. Uso del mezzo elettronico nelle comunicazioni e nelle presentazioni delle offerte – 1.2. Aste elettroniche – 1.3 Sistemi dinamici d'acquisto - 1.4 Commissione europea: Piano d'azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici – 2. Il contesto italiano: e-procurement tra Codice unico degli appalti e normativa vigente – 2.1 La normativa italiana vigente: il D.P.R. 101 del 2002 – 3. Conclusioni

All. Presentazione (slides)

## **1. Il contesto europeo: *e - public procurement* nelle direttive 17 e 18 del 2004**

Gli appalti pubblici rappresentano il 16% del PIL dell'Unione europea, con un valore pari a 1.429 miliardi di euro. Essi costituiscono pertanto uno dei settori strategici del mercato unico. Malgrado l'importanza economica, il mercato degli appalti pubblici dell'Unione europea non è ancora sufficientemente aperto e competitivo<sup>1</sup>. La gestione inefficiente e poco organica degli appalti pubblici a livello europeo si è tradotta, di fatto, in una perdita di produttività. La strategia per il rilancio del settore del *public procurement* individuata dalla Commissione si è concretizzata nell'aprile del 2004 con l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo delle direttive 17 e 18, relative, rispettivamente, alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto (settori "speciali" o "esclusi") e alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori (settori "classici" o "ordinari")<sup>2</sup>.

Il "pacchetto legislativo" è considerato essenziale per consolidare e ammodernare il regime attuale degli appalti pubblici e creare le condizioni per realizzare un mercato europeo degli appalti più efficiente e competitivo.

Le nuove direttive perseguono tre finalità principali:

1. la semplificazione e il rafforzamento della normativa tramite la unificazione delle discipline;
2. la flessibilità attraverso l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi che riconoscano una maggiore libertà di azione ai committenti pubblici nella costruzione dei contratti;

---

<sup>1</sup> Comunicazione del 7 maggio 2003, Strategia per il mercato interno. Priorità 2003 – 2006.

<sup>2</sup> Sulle Direttive 17 e 18 del 2004 cfr. AA. VV., *Le nuove europee degli appalti pubblici*, a cura di L. Fiorentino e C. Lacava, in *Giorn. dir. amm.*, Quaderni, n. 9, Milano, 2004.

3. la modernizzazione con la piena applicazione al settore degli appalti dell'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche (*e-public procurement*).

Questo ultimo punto, il *management* delle procedure di appalto attraverso gli strumenti *ICT*, rappresenta uno degli ambiti di più intensa trasformazione della pubblica amministrazione. Per *electronic public procurement* s'intende, appunto, quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, derivanti dall'*information communication technology*, che consentono, da una parte, di riorganizzare e semplificare la gestione dei processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni e, dall'altra, di garantire una maggiore trasparenza, concorrenza, economicità e rapidità delle gare.

Le principali novità in materia di *e-procurement* introdotte dal nuovo pacchetto legislativo sono le seguenti<sup>3</sup>:

1. uso del mezzo elettronico nelle comunicazioni e nelle presentazioni delle offerte
2. aste elettroniche
3. sistemi dinamici d'acquisto

### **1.1 L'uso del mezzo elettronico nelle comunicazioni e nelle presentazioni delle offerte**

Le nuove direttive consentono, a differenza delle precedenti, il ricorso ai mezzi elettronici per la comunicazione e la presentazione delle offerte, escludendo tutte le altre possibilità (come ad esempio l'invio di comunicazioni cartacee tramite la posta).

Con il *Considerando 33*, si dichiara che “tenuto conto delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e delle semplificazioni che esse possono comportare per quanto riguarda la pubblicità degli appalti nonché in termini di efficacia e di trasparenza delle procedure di aggiudicazione, è opportuno porre sullo stesso piano i mezzi elettronici e gli strumenti classici di comunicazione e di scambio di informazioni”.

La norma fondamentale al riguardo è rappresentata dall'art. 42 (*Regole applicabili alle comunicazioni*), par. 1, della direttiva 18 secondo la quale “tutte le comunicazioni e tutti gli scambi di informazioni di cui al presente titolo possono avvenire, a scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, per posta, mediante fax o per via elettronica, conformemente ai paragrafi 4 e 5, per telefono nei casi e alle condizioni di cui al paragrafo 6 o mediante una combinazione di tali mezzi”<sup>4</sup>. Naturalmente, l'utilizzo di strumenti elettronici non può comportare la creazione di “barriere tecniche”. Ciò significa che gli strumenti da utilizzare per comunicare per via elettronica, nonché le

---

<sup>3</sup> Per tali procedure è stata prevista la c.d. “clausola di rinvio ai sistemi nazionali”. In sostanza, si rimette agli Stati membri la facoltà (e non l'obbligo) di prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere agli strumenti di *e-procurement*.

<sup>4</sup> A questa corrisponde la disposizione di cui all'art. 48 (*Norme applicabili alle comunicazioni*) della direttiva 17, sostanzialmente analoga.

relative caratteristiche tecniche, devono essere di carattere non discriminatorio e, così come precisa il comma 4 dell'art. 42, “comunemente disponibili al pubblico e compatibili con i prodotti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione generalmente in uso”.

Le disposizioni previste nelle nuove direttive non si limitano a prevedere il mero utilizzo di strumenti *ICT* nelle procedure d'appalto ma prevedono la riduzione dei termini di ricezione delle domande di partecipazione alle gare e di ricezione delle offerte nel caso di impiego di mezzi elettronici. L'art. 38, comma 5, prevede che, qualora i bandi siano redatti e trasmessi per via elettronica, i termini per la ricezione delle offerte nelle procedure aperte, ristrette e negoziate e nel dialogo competitivo possono essere ridotti di sette giorni. Un'ulteriore riduzione di cinque giorni dei termini per la ricezione delle offerte è prevista dal successivo comma 6 dell'articolo 38 citato, nel in cui l'amministrazione aggiudicatrice offra, per via elettronica e a decorrere dalla pubblicazione del bando secondo l'allegato VIII, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'oneri e ad ogni documento complementare precisando nel testo del bando l'indirizzo Internet presso il quale tale documentazione è accessibile.

## **1.2 Le aste elettroniche**

L'asta elettronica, strumento finalizzato all'aggiudicazione dei contratti di appalto, è definita come “un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico” (art. 1, par. 7)<sup>5</sup>. L'asta elettronica, quindi, non è una nuova procedura di gara ma è uno strumento di negoziazione che consente una classificazione automatica delle offerte. Ciò significa che la classificazione delle offerte e la relativa aggiudicazione a quella migliore non sarà effettuata da una commissione ma da un sistema completamente automatizzato. Di conseguenza appalti di servizi o di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, quali la progettazione di lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche poiché le specifiche tecniche non possono essere trasformate in algoritmi matematici. L'asta elettronica può essere utilizzata nelle procedure aperte, ristrette o negoziate con pubblicazione di bando, nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione e in occasione del rilancio del confronto competitivo tra le parti di un accordo quadro.

Il ricorso all'asta elettronica consente di richiedere agli offerenti – dopo una prima valutazione concreta delle loro offerte - di effettuare successivi ribassi sui prezzi offerti ed - eventualmente – di migliorare gli altri elementi dell'offerta, purché questi siano suscettibili di

---

<sup>5</sup> Sostanzialmente identica è la definizione contenuta nella direttiva 17, all'art. 1, par. 6.

valutazione automatica. Ciò significa che la norma consente all'amministrazione di dare luogo ad una gara in cui le offerte vengono presentate e valutate esclusivamente su supporto elettronico, ma a condizione che gli elementi da valutare siano rappresentati dal prezzo o, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da altri fattori purché quantificabili. Ai sensi dell'art. 54, comma 4, tutti gli offerenti che hanno presentato offerte ammissibili sono invitati simultaneamente per via elettronica a presentare nuovi prezzi e/o nuovi valori. L'invito deve contenere: a) ogni informazione necessaria al collegamento individuale al dispositivo elettronico utilizzato, b) la data e l'ora di inizio dell'asta elettronica (non può avere inizio prima di 2 gg lavorativi), c) il risultato della valutazione completa dell'offerta dell'offerente interessato (Quando l'aggiudicazione avviene in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), d) la formula matematica che determina, durante l'asta elettronica, le riclassificazioni automatiche in funzione dei nuovi prezzi o dei nuovi valori presentati.

Ovviamente, il ricorso ad un'asta elettronica per l'aggiudicazione di un appalto deve essere espressamente indicato, a monte, nel bando di gara. Il bando o il capitolato devono indicare:

a) gli elementi i cui valori sono oggetto di valutazione automatica nel corso dell'asta elettronica;

b) gli eventuali limiti minimi e massimi dei valori degli elementi dell'offerta, come indicati nelle specifiche dell'appalto;

c) le informazioni che saranno messe a disposizione degli offerenti nel corso dell'asta elettronica con eventuale indicazione del momento in cui saranno messe a loro disposizione;

d) le informazioni riguardanti lo svolgimento dell'asta elettronica;

e) le condizioni alle quali gli offerenti possono effettuare rilanci e, in particolare, gli scarti minimi eventualmente richiesti per il rilancio;

f) le informazioni riguardanti il dispositivo elettronico utilizzato, nonché le modalità e specifiche tecniche di collegamento.

### **1.3 I sistemi dinamici d'acquisto**

Il sistema dinamico d'acquisto è una vera e propria nuova procedura di acquisizione interamente elettronica, per acquisti di uso corrente, limitata nel tempo ed aperta 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'onori. Si tratta di un sistema che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre, grazie alla creazione di un elenco di offerenti già ammessi e alla possibilità offerta a nuovi offerenti di aderirvi, di un ventaglio particolarmente ampio di offerte

grazie ai mezzi elettronici utilizzati e, quindi, di assicurare un'utilizzazione ottimale delle finanze pubbliche mediante un'ampia concorrenza.

I sistemi dinamici di acquisizione si svolgono secondo le modalità e le regole fissate all'art. 33 della direttiva 18<sup>6</sup>. La norma stabilisce che nell'ambito di tale sistema le amministrazioni aggiudicatrici devono seguire le norme della procedura aperta in tutte le sue fasi fino all'attribuzione degli appalti da aggiudicare (par. 2).

Si possono distinguere due fasi principali dello svolgimento della procedura.

Innanzitutto, per istituire un sistema dinamico le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare un bando di gara e un capitolato d'oneri con i criteri di selezione, la natura degli acquisti e i requisiti dell'offerta indicativa nonché tutte le informazioni necessarie riguardanti il sistema elettronico. Le stazioni appaltanti, devono offrire per via elettronica, dalla pubblicazione del bando e fino alla conclusione del sistema, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'oneri e a qualsiasi documento complementare e indicano nel bando di gara l'indirizzo Internet presso il quale è possibile consultare tali documenti (par. 3). Sono ammessi al sistema per tutta la durata prevista (massimo quattro anni, tranne casi eccezionali), gli operatori economici che soddisfino i criteri di selezione e che abbiano presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri e agli eventuali documenti complementari; le offerte indicative possono inoltre essere migliorate in qualsiasi momento, a condizione che esse restino conformi al capitolato d'oneri (par. 4).

La seconda fase prevede che ogni appalto specifico debba essere poi oggetto di un confronto concorrenziale (par. 5). Di conseguenza, una volta realizzato il sistema dinamico, ogni qual volta le amministrazioni aggiudicatrici intendano aggiudicare un singolo appalto, pubblicano un ulteriore "bando di gara semplificato", con cui invitano tutti gli operatori economici interessati a presentare ancora una volta un'offerta indicativa (al fine di essere ammessi al sistema dinamico, che risulta per questo motivo permanentemente aperto)<sup>7</sup> entro un termine che non può essere inferiore a 15 giorni a decorrere dalla data di invio del bando di gara semplificato.

Le amministrazioni possono procedere al confronto concorrenziale soltanto dopo aver terminato la valutazione di tutte le offerte indicative dei nuovi offerenti. Dopo tale valutazione, le amministrazioni aggiudicatrici invitano quindi tutti gli offerenti ammessi al sistema a presentare una specifica offerta per l'oggetto dell'appalto (possibile aggiudicazione tramite asta elettronica). A tal fine fissano un termine sufficiente per la presentazione delle offerte.

---

<sup>6</sup> Cui corrisponde l'art. 15 della direttiva "settori esclusi", pressoché identico.

<sup>7</sup> Esse portano a termine la valutazione entro 15 giorni a decorrere dalla presentazione dell'offerta indicativa. Possono tuttavia prolungare il periodo di valutazione a condizione che nessun appalto sia messo in concorrenza nel frattempo. L'amministrazione aggiudicatrice informa al più presto l'offerente di cui al primo comma in merito alla sua ammissione nel sistema dinamico di acquisizione o al rigetto della sua offerta indicativa.

L'aggiudicazione dell'appalto alla migliore offerta in base a criteri di aggiudicazione indicati nel Bando istitutivo del Sistema dinamico ed eventualmente precisati nell'invito ad offrire per l'appalto specifico (par. 6) .

#### **1.4 Commissione europea: Piano d'azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici**

Un'inappropriata introduzione degli appalti elettronici comporta elevati rischi di frammentazione del mercato. Le barriere legali, tecniche e organizzative che possono derivare dagli appalti *on line* sono una delle maggiori sfide da affrontare. Al fine di garantire una tempestiva attuazione del nuovo contesto normativo stabilito dalla direttiva e di assicurare il corretto funzionamento del "mercato comune degli appalti pubblici elettronici", la Commissione europea, attraverso interventi congiunti e coordinati con gli Stati membri, ha previsto un *action plan* per attuare il quadro giuridico sull'e-public procurement previsto nelle Direttive 17 e 18 del 2004.

Gli obiettivi e le azioni previste nel piano d'azione sono le seguenti

a) Garantire un mercato interno negli appalti pubblici elettronici:

- nuovi formulari e moduli standard per la pubblicazione sul TED
- CPV (*Common Procurement Vocabulary*)
- individuazione dei requisiti funzionali e dei sistemi di accreditamento (firme digitali, certificazione piattaforme)
- documento interpretativo, *demonstrators*

b) Ottenere maggiore efficienza negli appalti, migliorare la *governance* e la competitività:

- programmi nazionali con priorità e obiettivi di performance misurabili e programmi delle maggiori autorità nazionali acquirenti
- fornitura elettronica di informazioni commerciali e certificati delle imprese; implementazione dei cataloghi elettronici;
- rete europea degli appalti pubblici come luogo di scambio di esperienze

c) Impegnarsi per un contesto internazionale di appalti pubblici elettronici (iniziative nell'ambito della revisione del GPA)

## **2. Il contesto italiano: e-procurement tra Codice unico degli appalti e normativa vigente**

Qual è la situazione nel contesto normativo italiano?

L'Italia sta per attuare le direttive 17 e 18 del 2004 e per recepire, quindi, le disposizioni comunitarie in materia di e-procurement. Il nostro ordinamento non dovrebbe incontrare particolari difficoltà nella attuazione delle norme della nuova direttiva sopra esaminate, in quanto ha già

sviluppato negli ultimi anni, sia sul piano normativo sia soprattutto nella prassi, un sistema articolato di *e-procurement*, anticipando per molti versi lo stesso ordinamento comunitario.

All'obbligo degli Stati membri di dare attuazione alle disposizioni comunitarie entro il 31 gennaio 2006, il nostro legislatore ha risposto in prima battuta con la legge 18 aprile 2005 n. 62 (*“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004”*), con il quale il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a definire il quadro normativo di recepimento delle due direttive. A questo scopo è stata quindi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Commissione composta da esperti di settore, deputata alla concreta elaborazione del testo di attuazione. Come dispone l'art. 25 della legge delega, l'opera di recepimento è stata realizzata, in particolare, attraverso la compilazione di un unico testo normativo conforme ai principi del Trattato UE. La necessità di provvedere all'attuazione interna della disciplina comunitaria ha rappresentato l'occasione per un riassetto organico della normativa in materia di appalti pubblici, realizzato attraverso una penetrante opera di armonizzazione con i principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria: il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture. Il relativo schema è stato approvato il 23 marzo 2006 dal Consiglio dei Ministri e sta seguendo il percorso ai fini della sua prossima pubblicazione.

Il Codice ha recepito, con qualche variante, gli strumenti di *e – procurement* previsti dalle direttive sopra descritte.

## **2.1 La normativa italiana vigente: il D.P.R. 101 del 2002**

Per richiamare il sistema italiano di *e-procurement* occorre far riferimento al regolamento governativo, approvato con d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, contenente “criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi”.

Con il d.P.R. n. 101/2002, anticipando lo stesso ordinamento comunitario, sono stati regolamentati i criteri e le modalità per lo svolgimento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto. Il regolamento, in particolare, disciplina due distinti procedimenti (con specifici tempi e modalità): la gara telematica sopra e sotto soglia comunitaria; il mercato elettronico solo sotto soglia comunitaria<sup>8</sup>.

Si tratta di due procedure che hanno qualche aspetto in comune con le procedure previste nelle direttive 17 e 18.

---

<sup>8</sup> Si rinvia a: L. FIORENTINO, *Gli acquisti on line. La disciplina normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2002, 585; D. COLACCINO, *E – public procurement*, in AA. VV., *Le innovazioni nei processi d'acquisto delle pubbliche amministrazioni. L'esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Il Sole 24 Ore – Roma 2005

La gara telematica è uno strumento in grado di supportare la gestione *on line* dell'intero processo di aggiudicazione. Si configura come una procedura specifica, distinta e alternativa rispetto alle tradizionali procedure di gara disciplinate dalla normativa comunitaria e nazionale. Non si tratta soltanto di un ulteriore strumento di presentazione di documenti o di un nuovo mezzo di trasmissione. Le novità introdotte dal decreto in esame prevedono la possibilità di svolgere la fase di presentazione e di valutazione delle offerte, nonché la fase di aggiudicazione, per via telematica, nonché l'utilizzo di strumenti informatici a supporto delle procedure di approvvigionamento.

Lo svolgimento di una gara telematica, ai sensi del D.P.R. n.101/2002, assume forme peculiari in relazione a quattro passaggi procedurali: l'emanazione del bando di abilitazione (avviso indicativo/preinformativa) degli aspiranti concorrenti, l'avviso di gara (*gara vera e propria*), l'invito a partecipare alla gara, la negoziazione *on line* (*apertura on line della busta contenente l'offerta*).

Il mercato elettronico, ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento, è essenzialmente costituito da una struttura informatica tramite la quale le unità ordinanti, nel rispetto della normativa prevista per l'approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione, possono effettuare acquisti diretti ovvero richiedere ulteriori offerte tramite i cataloghi predisposti dagli utenti selezionati attraverso un bando di abilitazione.

Il *marketplace* permette all'unità ordinante di operare secondo due diverse procedure telematiche di approvvigionamento di beni e servizi: l'ordine diretto (*Direct Purchase*) e la richiesta di offerta (*Request for Quotation*). L'amministrazione, nel primo caso, *ex* comma 1, effettua acquisti "direttamente dai cataloghi predisposti dagli utenti selezionati"; nel secondo caso, *ex* comma 2, richiede "ulteriori offerte agli utenti". Nel caso di richiesta di offerta, "il sistema informatico di negoziazione provvede a valutare in maniera automatica le offerte ricevute, predisponendo una graduatoria sulla base dei criteri scelti dall'unità ordinante tra le opzioni proposte dal sistema stesso".

Tutti i beni e i servizi disponibili sul *marketplace* devono essere, quindi, definiti nel catalogo elettronico che costituisce il database dal quale i punti ordinanti possono selezionare ed ordinare i prodotti e/o servizi resi disponibili dai fornitori abilitati.

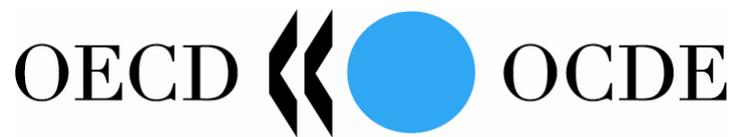
### **3 Conclusioni**

L'impiego degli strumenti di *e-procurement* è disciplinato sia dalla normativa comunitaria in fase di recepimento nel Codice unico degli appalti sia dalla normativa nazionale vigente (che regola il mercato elettronico e le gare telematiche, ai sensi del d.P.R. n. 101 del 2002).

Il quadro normativo, sembra, dunque, aver raggiunto uno stadio di sviluppo tale da consentire la piena operatività delle modalità elettroniche di approvvigionamento, un pieno sviluppo dell'e-procurement. Nonostante ciò, l'adozione delle procedure elettroniche d'appalto, nel settore pubblico, non è sinora «decollata». A dispetto dell'impianto normativo, ormai pressoché completo, manca, pertanto, un piano organico di attuazione che favorisca la definizione, il coordinamento e la messa in opera di obiettivi e strategie per informatizzare gli appalti pubblici. L'effettivo raggiungimento degli obiettivi menzionati presuppone un'azione volta a rendere più efficace l'implementazione dell'*e-procurement* nelle pubbliche amministrazioni. A tal fine, appaiono necessari cambiamenti regolamentari, istituzionali e organizzativi<sup>9</sup>. Occorre affiancare alla normativa una concreta strategia di attuazione degli indirizzi generali di "impiego" dell'*e-public procurement* ed un efficace coordinamento delle politiche di governo promosse ai vari livelli (europeo, statale, regionale, locale).

---

<sup>9</sup> Si rinvia a D. Colaccino, *Piano strategico per l'implementazione dell'e-public procurement. Spunti di riflessione*, in Astrid Rassegna n. 2 del 2006 – [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).



## **1<sup>st</sup> High Level Seminar on E-procurement**

### **Good Governance for Development in Arab Countries Initiative**

**Establishing of a good regulatory framework for e-procurement:  
The Italian experience on reviewing existing laws on public  
procurement to allow electronic processes**

**Davide Colaccino  
Italian Presidency of the Council of Ministers**

**Naples, 30–31 January 2006**



DIPARTIMENTO PER  
L'INNOVAZIONE E  
LE TECNOLOGIE



MINISTERO  
DEGLI  
AFFARI ESTERI



DIPARTIMENTO  
DELLA  
FUNZIONE PUBBLICA

**Formez**



**Good Governance for development in  
Arab Countries initiative**

**Working Group II on E-government  
and Administrative Simplification**

**1ST HIGH LEVEL  
SEMINAR  
ON  
E-PROCUREMENT  
Naples, 30 January 2006**

**Davide Colaccino**

Establishing of a good regulatory framework for  
e-procurement:  
The Italian experience on reviewing existing laws on public  
procurement to allow electronic processes

## Agenda



**Electronic public procurement in the new EU legislation**



**The Italian e-procurement system**



**Action plan for the implementation of the legal Framework  
for electronic public procurement**



**Good Governance for development in  
Arab Countries initiative**

**Working Group II on E-government  
and Administrative Simplification**

**1ST HIGH LEVEL SEMINAR ON E-PROCUREMENT**

***Naples, 30 January 2006***

**ELECTRONIC PUBLIC  
PROCUREMENT IN THE  
NEW EU LEGISLATION**

➤ **EUROPEAN COMMISSION COMMUNICATION, STRATEGY FOR THE INTERNAL MARKET, 7 may 2003:**

- Total public procurement in the EU is estimated at about 16% of the Union's GDP (€1500 billion in 2002)
- The european market of public procurement is not yet completely open and competitive

### **The new procurement directives of the European Union have two main objectives:**

- 1) to simplify and clarify the existing Community Directives;
- 2) to adapt them to the modern administrative needs in a changing economic environment.



- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of March 2004 on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works
- Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

## **PUBLIC PROCUREMENT: THE NEW EU LEGISLATION**

### **➤ DIRECTIVES 17 - 18**

- The new directives introduce detailed provisions on the use of electronic means in the procurement process and new procurement processes based on the use of electronic means (dynamic purchasing systems and e - auctions)
- The introduction of the new framework on electronic means is a major part of the efforts to adapt the public procurement in the Internal Market to the modern administrative needs
- The EU public procurement framework is based on three main principles:
  - ✓ transparency
  - ✓ equal treatment
  - ✓ non-discrimination

## **E –PROCUREMENT IN NEW DIRECTIVES**

- **E –PROCUREMENT IN NEW DIRECTIVES:**
  - a. Use of electronic means for communication in the procurement process
  - b. *Electronic auctions*
  - c. *Dynamic purchasing system*

## **E –PROCUREMENT IN NEW DIRECTIVES**

### **a. USE OF ELECTRONIC MEANS**

- The definitions of: "written" or "in writing" in the directives is changed so that it now “may include information which is transmitted and stored by electronic means”.
- The directives only allow the use of electronic means for communication under the normal procedural guarantees of paper based procurement.
- The use of electronic means for communication in the procurement process is technological neutral (in the sense that it is compatible with the technologies used in other Member States).
- The choice of electronic means for communication in the procurement process is left to the contracting authorities.
- The regulation of the use of electronic means for communication in the procurement process is aimed at eliminating the legal barriers

### **b. ELECTRONIC AUCTIONS (*Award contract*)**

- The electronic auction is a repetitive process involving an electronic device for the presentation of new prices, revised downwards, and/or new values concerning certain elements of tenders, which occurs after an initial full evaluation of the tenders, enabling them to be ranked using automatic evaluation methods.
- The Directive introduces the use of electronic auctions in the open, restricted and negotiated procedure, and when reopening of competition among the parties to a framework agreement or in dynamic purchasing system.
- Electronic auctions can be used with contracts for works, supplies or services. The electronic auction can, however, only be used when the contract specifications can be established with precision. E-auctions shall be based on prices and/or other elements of the tenders suitable for automatic evaluation by electronic means indicated in the tender specification.

## **E –PROCUREMENT IN NEW DIRECTIVES**

### **c. DYNAMIC PURCHASING SYSTEM (*new procedure for repetitive purchases of standard goods and services*)**

- The DPS is a completely electronic process for making commonly used purchases. The duration of a dynamic purchasing system should be limited to 4 years and should be open throughout its validity to any economic operator which satisfies the selection criteria and has submitted an indicative tender that complies with the specification.
- The DPS is set up following the rules applicable to the open procedure. Every operator taking part is automatically invited to submit a bid but in addition a new operator who submits an indicative tender in accordance with the specification and meets the selection criteria is also allowed to join the system.
- This allows for a list of operators to be established and increases competition. New market entrants will be aware of the system via a notice when the system is put in place and a simplified contract notice is published for each specific contract to be awarded under the system.

Naples– 30 January 2006

**Good Governance for development in  
Arab Countries initiative**

**Working Group II on E-government  
and Administrative Simplification**

**1ST HIGH LEVEL SEMINAR ON E-PROCUREMENT**

***Naples, 30 January 2006***

**THE ITALIAN  
E-PROCUREMENT  
SYSTEM**

**Davide Colaccino**

## **THE ITALIAN E-PROCUREMENT SYSTEM**

### **➤ E – PROCUREMENT IN ITALIAN SYSTEM:**

**▪IMPLEMENTATION OF DIRECTIVES 2004/17/EC - 2004/18/EC BY THE PUBLIC PROCUREMENT CODE**

**▪PRESIDENT'S DECREE NO. 101 OF 4TH APRIL 2002 CONTAINING "THE CRITERIA AND METHODS FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION'S EXECUTION OF TELEMATIC PURCHASE PROCEDURES FOR THE PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES"**

## **THE ITALIAN E-PROCUREMENT SYSTEM**

### **➤ IMPLEMENTATION OF DIRECTIVES 2004/17/EC - 2004/18/EC:**

#### **▪ ITALIAN COMMUNITY LAW (law 18 April 2005, no. 62)**

##### **Art. 25**

The Italian government has been entrusted with the power to adopt a legislative decree for the implementation of the European directives 2004/17/CE and 2004/18/CE

#### **▪ “PUBLIC PROCUREMENT CODE”**

### **▪ IMPLEMENTATION OF EUROPEAN E-PROCUREMENT PROCEDURES**

## **THE ITALIAN E-PROCUREMENT SYSTEM**

➤ **PRESIDENT'S DECREE NO. 101 OF 4TH APRIL 2002 CONTAINING "THE CRITERIA AND METHODS FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION'S EXECUTION OF TELEMATIC PURCHASE PROCEDURES FOR THE PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES"**

- **E-PROCUREMENT PROCEDURES:**

- a) ON-LINE AUCTIONS (GARE TELEMATICHE)**

- b) MARKET PLACE (MERCATO ELETTRONICO)**

# THE ITALIAN E-PROCUREMENT SYSTEM

## a) ON-LINE AUCTIONS

- Can be used for contracts for goods or services of any value
- Development of Frame contracts or ASP towards other administrations.
- Automatic Technical and economic offer evaluation
- Purchase scope:
  - Specialized
  - High price volatility
  - Rapid obsolescence.

## THE ITALIAN E-PROCUREMENT SYSTEM

### b) "MARKET PLACE" (MERCATO ELETTRONICO)

- It is realised through the use of a technological infrastructure developed on the internet which allows a dynamic interaction between the system's protagonists.
- The (already qualifying) contracting authorities can proceed directly to negotiation (**Direct Purchase**) with the qualifying supplier or they can even request further bids (**Request for Quotation**) through subsequent negotiation (for example, when the goods or service present particular technical characteristics that the goods/service offered by the qualifying suppliers do not possess).
- The chosen suppliers present their catalogues displaying the products on offer. The purchasing units can purchase directly from the catalogues or request further bids from the suppliers: the bids are evaluated automatically by the system which prepares a list of rankings (using the criteria chosen by the purchasing unit from amongst the options the system itself proposes).



**Good Governance for development in  
Arab Countries initiative**

**Working Group II on E-government  
and Administrative Simplification**

**1ST HIGH LEVEL SEMINAR ON E-PROCUREMENT**

***Naples, 30 January 2006***

**ACTION PLAN FOR THE  
IMPLEMENTATION OF THE  
LEGAL FRAMEWORK FOR  
ELECTRONIC PUBLIC  
PROCUREMENT**

## **ACTION PLAN FOR THE IMPLEMENTATION OF E- PROCUREMENT**

### **➤ ACTION PLAN (Communication from the european commission - Brussels, 21.10.2004)**

#### **▪ OBJECTIVES:**

- ✓ Ensure a well functioning Internal Market when public procurement is conducted electronically
- ✓ Achieve greater efficiency in procurement and improve governance
- ✓ Work towards an international framework for electronic public procurement

**Thank you for your attention**

**Davide Colaccino**

**d.colaccino@governo.it**