

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Una strategia per gli appalti elettronici»**

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Relatore: **IOZIA**

La Commissione europea, in data 20 aprile 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia per gli appalti elettronici*

COM(2012) 179 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 ottobre 2012.

Alla sua 484a sessione plenaria, dei giorni 14 e 15 novembre 2012 (seduta del 14 novembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 120 voti favorevoli e 3 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime apprezzamento per la comunicazione della Commissione, annettendo una grande importanza al rapido passaggio ad un sistema generalizzato di appalti elettronici, come positivamente sperimentato in alcuni Stati membri. Il mercato degli appalti pubblici rappresenta una cifra enorme, intorno al 20 % del PIL dell'UE.

1.2 In una fase congiunturale molto negativa come l'attuale, caratterizzata da processi di aggiustamento del bilancio pesantissimi per i cittadini, l'Europa è percepita molto negativamente e così lo sono le sue iniziative. Occorre uno sforzo maggiore da parte delle istituzioni europee per aprirsi di più e rendere chiare ed evidenti le ragioni che inducono ad assumere certe decisioni. La Commissione, unica istituzione europea con potere di proposta legislativa, ha una specifica responsabilità non solo di informazione, ma anche di convinzione dei suoi cittadini sull'utilità delle sue proposte. Il CESE si prodiga in questo senso e la Commissione dovrebbe cooperare maggiormente con le altre istituzioni europee, anche con quelle a carattere consultivo.

1.3 Il CESE sottolinea come i tagli lineari dei bilanci pubblici, con l'uscita anticipata del personale più anziano e preparato che si occupa di appalti pubblici, stiano impoverendo progressivamente il capitale umano della pubblica amministrazione (PA), ed invita gli Stati membri a evitare tagli indiscriminati, che portano solo un beneficio di breve respiro sui conti, dovendo, in molti casi, rivolgersi all'esterno perché il personale rimasto non ha acquisito ancora la professionalità necessaria.

1.4 Il CESE sottolinea l'importanza degli appalti elettronici per i benefici che potenzialmente potrebbero portare:

- Trasparenza. Lotta contro la frode.
- Efficienza del mercato.
- Allargamento alle PMI del mercato degli appalti pubblici.
- Risparmi generalizzati per la PA.
- Integrazione e sviluppo del mercato interno.
- Modernizzazione della PA e sviluppo dell'agenda digitale europea.
- Nuove opportunità per le imprese che offrono servizi tecnologici.
- Sviluppo professionale per gli addetti della PA e delle imprese.

1.5 La Commissione ritiene realizzabile l'obiettivo di completare la transizione entro la metà del 2016 (prevedibilmente il 2017, considerando i due anni necessari alla trasposizione),

accelerando enormemente rispetto a quanto realizzato negli ultimi 8 anni. Il CESE ritiene giusto e ambizioso l'obiettivo, che potrà essere realizzato solo rispettando alcune condizioni per la standardizzazione, l'interoperabilità e l'accessibilità richiamate nel presente parere. Il rischio, senza il rispetto di queste condizioni, potrebbe essere quello di andare a una ulteriore frammentazione del mercato.

1.6 Il CESE sostiene gli obiettivi proposti, ma deve comunque osservare che, finora, nonostante tutti gli impegni profusi, la percentuale degli appalti elettronici è ancora molto modesta. La Commissione sta concludendo uno studio ove saranno indicati, paese per paese, i livelli acquisiti, che dovrebbe essere pubblicato entro quest'anno. L'Italia ad esempio è al 4 %.

1.7 Il CESE biasima fortemente uno scarso spirito collaborativo da parte di alcuni Stati membri, che resistono al cambiamento, che non hanno intenzione di aprire il mercato degli appalti pubblici alla concorrenza, per proteggere le imprese nazionali e per non privarsi di un notevole potere economico e politico.

1.8 La Commissione nella sua comunicazione la chiama "inerzia", il CESE ritiene che sia piuttosto "resistenza passiva" al cambiamento e permeabilità alle pressioni nazionali di tipo protezionistico. La divulgazione di tutti gli appalti in formato elettronico, porterà a rendere inutile e dannosa l'identificazione di una soglia per le gare di tipo europeo e questo è fortemente auspicato in particolare dalle PMI.

1.9 Il CESE ritiene che il mantenimento delle soglie sia contrario allo sviluppo del mercato interno e nuoccia a una concorrenza che giochi sullo stesso campo.

1.10 **Comunicazione.** I cittadini, le imprese, le autorità locali e nazionali devono essere convinti dell'utilità di questi strumenti. Perché questo avvenga, occorre investire risorse in informazione, comunicazione e attività formative, in maniera integrata, senza isolate iniziative.

1.11 **Trasparenza.** Uno degli effetti immediati della pubblicazione telematica degli appalti pubblici è quello di elevare il livello di trasparenza. Il CESE suggerisce di inserire oltre la pubblicazione del bando, anche lo stato di avanzamento dei lavori, rispetto ai tempi previsti, la data di conclusione dei lavori assegnati, o delle forniture di beni. La trasparenza aiuterà a rendere sempre più difficili le frodi, comportando ulteriori risparmi per le PA e migliorando l'efficienza del mercato.

1.12 **Interoperabilità e standardizzazione.** Il CESE pone particolare enfasi sui temi relativi all'interoperabilità tra le diverse piattaforme (spesso portali) e alla standardizzazione dei

processi e documenti elettronici scambiati nelle diverse fasi del processo di appalto. La proliferazione di isolate piattaforme, di formati e processi differenti, costituisce una barriera all'automazione degli appalti pubblici e ne scoraggia l'adozione da parte dei fornitori, in particolare delle PMI. L'utilizzo di un *unico standard europeo* (o internazionale) per i processi relativi agli appalti pubblici dovrebbe essere raccomandato senza alcun ulteriore ritardo dalla Commissione; in particolare, il lavoro svolto dal CEN nell'ambito del workshop "*Business Interoperability Interfaces (BII) per gli approvvigionamenti pubblici in Europa* <sup>(1)</sup>" e l'implementazione dei profili BII nelle specifiche PEPPOL.

1.13 **Frammentazione.** L'assenza di una strategia europea ha portato all'adozione di piattaforme e strumenti di identificazione non dialoganti, adottati sia a livello nazionale che territoriale (Germania, Italia ed altri ...). Tutto ciò ha causato, secondo le associazioni delle PMI, quasi sempre la rinuncia a presentare un'offerta, altre volte sovraccosti gestionali, ingiustificati, specialmente per le PMI. Il CESE ritiene che l'UE debba contrastare efficacemente la frammentazione del mercato.

1.14 **Accessibilità e semplicità.** Il CESE sottolinea che i benefici per il mercato, per le PA e per i cittadini si potranno realizzare solo se i sistemi saranno accessibili, garantendo costi bassi, sistemi di facile gestione e mantenimento, moduli, procedure e soluzioni standardizzate, la definizione di un glossario comune, uno strumento validato per risolvere il problema linguistico (anche questo accessibile e di facile uso), seguendo i principi che la stessa Commissione nello *Small Business Act*, si è impegnata ad osservare.

1.15 **Imprese sociali.** Il CESE raccomanda la massima attenzione nel passaggio verso gli strumenti elettronici nel garantire l'accessibilità degli stessi alle imprese sociali. Molti servizi sociali sono attualmente resi da queste imprese, che rappresentano una realtà molto importante nel panorama delle imprese che garantiscono assistenza e attività di cura.

1.16 Le PMI dovrebbero essere sostenute dalla normativa europea per gli appalti oltre la soglia a raggiungere i requisiti di capitale e di esperienza richiesti, anche attraverso forme consortili o associazioni temporanee di impresa. Il caso del Portogallo è emblematico. L'87 % degli appalti è stato vinto da PMI, ma solo il 19 % in valore.

## 2. Sintesi del documento

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

<sup>(1)</sup> <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 I risparmi ottenuti dalle amministrazioni che sono già passate agli appalti elettronici si collocano tra il 5 ed il 20 %. Se applicassimo la percentuale inferiore a tutti gli appalti della UE, il risparmio ammonterebbe comunque ad oltre 100 miliardi di euro, tenendo conto della misura totale degli appalti pubblici.

2.3 In materia di appalti pubblici <sup>(2)</sup> come previsto nell'atto per il mercato unico del 2011 <sup>(3)</sup>, la Commissione ha presentato alcune proposte che mirano a completare la transizione verso gli appalti elettronici nell'UE entro la metà del 2016 <sup>(4)</sup>. L'obiettivo finale è quello di rendere la procedura per gli appalti elettronici interamente automatizzata, in cui tutte le fasi, dalla pubblicazione (*e-notification*) al pagamento (*e-payment*), sono effettuate per via elettronica <sup>(5)</sup>.

2.4 Gli appalti elettronici possono contribuire a migliorare l'accesso alle gare di appalto e la loro trasparenza, in particolare per le PMI, in modo da stimolare la concorrenza transfrontaliera, l'innovazione e la crescita nel mercato unico.

2.5 La Commissione individua due ostacoli principali alla diffusione degli appalti elettronici:

- la "inerzia" dimostrata da alcune parti interessate. La sfida consiste nel persuadere gli acquirenti e i fornitori riluttanti a modificare abitudini ormai radicate;
- la frammentazione dei mercati che può risultare dall'esistenza di una grande varietà di sistemi, talvolta tecnicamente complessi, adottati nell'UE.

2.6 Per realizzare gli obiettivi proposti, la Commissione individua un piano di azione, articolato in 15 punti.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce l'importanza di una revisione del quadro giuridico in materia di appalti pubblici e di una transizione graduale verso la loro completa automazione, rendendo obbligatorio l'utilizzo di mezzi di comunicazione elettronici per alcune fasi del processo di approvvigionamento.

3.2 La *roadmap* suggerita dalla Commissione per una graduale implementazione degli appalti elettronici è molto ambiziosa e se correttamente adottata sarebbe di grande beneficio per tutti i partecipanti al mercato degli approvvigionamenti

pubblici. Considerando le diversità nello sviluppo degli appalti pubblici elettronici nei diversi paesi, nei quali già si assiste a un fenomeno di frammentazione di soluzioni e piattaforme, la mancanza di indicazioni strategico-operative, senza il rispetto di alcune condizioni minime di base, potrebbe contribuire ad aumentare la frammentazione del mercato.

3.3 Lo sviluppo degli appalti pubblici elettronici non deve però andare a scapito del principio del "miglior offerente", così com'è previsto nel progetto di direttiva "appalti pubblici" <sup>(6)</sup>.

3.4 Il CESE pone particolare enfasi sui temi relativi all'interoperabilità tra le diverse piattaforme (spesso portali) e alla accessibilità dei processi e documenti elettronici scambiati nelle diverse fasi del processo di appalto. È opportuno prevedere uno standard europeo (o internazionale) aperto per le soluzioni (software) utilizzate per gli approvvigionamenti elettronici del settore pubblico. La proliferazione di isolate piattaforme, di formati e processi differenti, costituisce una barriera all'automazione degli appalti pubblici e scoraggia l'adozione da parte dei fornitori, in particolare delle PMI. Il lavoro svolto dal Comitato europeo di normazione (CEN) all'interno del workshop "Business Interoperability Interfaces per gli approvvigionamenti elettronici in Europa" ha prodotto dei "profili standard interoperabili" per l'implementazione di soluzioni software standardizzate.

3.5 Al fine di superare le attuali barriere, il CESE condivide l'utilizzo da parte della Commissione di azioni specifiche volte a rendere obbligatorio l'utilizzo di standard aperti internazionali o europei per l'implementazione di soluzioni tecniche interoperabili. Sarebbe opportuno prevedere la predisposizione di linee guida per la corretta applicazione degli standard aperti sulla base del lavoro svolto dal CEN BII workshop e delle relative implementazioni all'interno del progetto PEPPOL. L'Agenda digitale europea prevede esplicitamente <sup>(7)</sup> un'azione a favore della standardizzazione degli appalti elettronici, attraverso l'utilizzo di specifiche tecniche che possano essere implementate da tutti i fornitori di soluzioni e servizi ICT.

3.6 Il CESE sottolinea il contributo fondamentale che l'*e-procurement* può apportare alla trasparenza nei processi di approvvigionamento del settore pubblico e alla lotta alla frode. Gli strumenti elettronici permettono di monitorare e valutare l'intero processo, e come il fornitore lo abbia realizzato. Tali informazioni sono rilevanti per garantire la massima trasparenza (*e-transparency*) del settore pubblico e possono rappresentare un importante incentivo all'adozione degli strumenti di *e-procurement*, soprattutto per le PMI. Il Portogallo rappresenta una *best practice* in questo campo <sup>(8)</sup>, insieme alla Lituania, dove l'utilizzo di e-Notification, e-Access ed e-Submission sono stati resi obbligatori, con benefici riscontrabili in termini di: riduzione dei prezzi (14-55 %) di beni e servizi acquistati; aumento del numero di fornitori che partecipano alle gare del 20-90 %; riduzione dei giorni necessari per il processo di approvvigionamento, da 46 a 11 giorni.

<sup>(2)</sup> Proposte del 20 dicembre 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final e COM(2011) 897 final.

<sup>(3)</sup> L'atto per il mercato unico individua una serie di misure intese a stimolare l'economia europea e a creare occupazione.

<sup>(4)</sup> Le proposte prevedono l'uso obbligatorio degli appalti elettronici entro due anni a decorrere dal termine previsto per il recepimento, cosa che, secondo il calendario previsto per l'adozione, dovrebbe consentire l'attuazione entro la metà del 2016.

<sup>(5)</sup> Le procedure d'appalto prevedono due fasi principali: la fase che precede l'aggiudicazione del contratto e la fase che la segue. La fase che precede l'aggiudicazione comprende tutte le fasi intermedie della procedura di appalto fino all'aggiudicazione del contratto (pubblicazione di bandi e avvisi, accesso ai documenti di gara, presentazione delle offerte, valutazione delle proposte e aggiudicazione del contratto). La fase che segue l'aggiudicazione comprende tutte le fasi intermedie della procedura di appalto successive all'aggiudicazione del contratto (ordine, fatturazione e pagamento).

<sup>(6)</sup> Parere CESE: GU C 191 del 29.6.2012, pag. 84.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=181](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181).

<sup>(8)</sup> [www.base.gov.pt/](http://www.base.gov.pt/).

3.7 È importante inoltre che le iniziative di *e-procurement* prevedano il supporto formativo alle PMI per l'utilizzo delle tecnologie e per comprenderne i benefici. Fondamentale sarà l'investimento in formazione per i dipendenti pubblici e privati. Il CESE ritiene molto utile un sostegno in questo senso. Le PMI potrebbero avvalersi delle loro associazioni di categoria.

3.8 Le barriere linguistiche esistono e in questa comunicazione non vengono adeguatamente considerate. Le informazioni disponibili sulle piattaforme di *e-procurement* dovrebbero essere disponibili almeno in un'altra lingua europea, oltre a quella nazionale. Tuttavia questo potrebbe comportare costi addizionali eccessivi. Una soluzione potrebbe essere quella di sviluppare un "traduttore" *online* specifico per gli approvvigionamenti elettronici da parte della Commissione europea.

3.9 La Commissione non evidenzia il problema della visibilità degli acquisti sotto soglia (*below thresholds*) in tutto il mercato unico, importante soprattutto per le PMI e le microimprese. Il CESE ritiene che sia giunto il momento di riflettere sulla opportunità del mantenimento delle soglie, considerando che, con la pubblicazione elettronica tutti gli appalti saranno accessibili a tutti.

#### 4. Osservazioni specifiche relative alle azioni previste

4.1 Il CESE condivide la necessità di una transizione verso l'automazione degli appalti pubblici. Mentre la Commissione pone attenzione sulle fasi iniziali del processo di approvvigionamento (pubblicazione di bandi e avvisi, accesso ai documenti di gara, presentazione delle offerte, valutazione delle proposte e aggiudicazione del contratto) è importante integrare le diverse fasi successive all'aggiudicazione del contratto (ordini, fatture, pagamenti) e pubblicare l'andamento degli appalti, problemi riscontrati, tempi di esecuzione e costi.

4.2 L'armonizzazione dei requisiti tecnici è fondamentale per lo sviluppo di soluzioni e servizi IT che possano essere adottati e utilizzati a livello locale, nazionale e transfrontaliero. Il CESE incoraggia fortemente la Commissione a procedere con l'azione 2 prevista a tale riguardo. Le implicazioni sono di particolare importanza non solo per le pubbliche amministrazioni ma soprattutto per i fornitori che potranno utilizzare soluzioni standardizzate e interoperabili a livello europeo.

4.3 L'utilizzo di firme elettroniche è fonte di complessità per le transazioni transfrontaliere. Azioni che facilitano l'interoperabilità di tali soluzioni sono quindi auspicabili. Tuttavia, è importante notare che ad esempio paesi come il Portogallo identificano tra le difficoltà nell'utilizzo dell'*e-procurement* gli eccessivi requisiti delle firme elettroniche e il costo dei servizi di *time stamping*, oltre all'interoperabilità tra le varie piattaforme di *e-procurement* <sup>(9)</sup>.

4.4 La promozione di soluzioni semplici e di buone prassi è senz'altro un valido supporto a progetti di automazione degli appalti pubblici. I bisogni delle PMI, in particolare nella fase di *e-submission* devono essere considerati nello sviluppo di relative soluzioni. I risultati del gruppo di esperti della Commissione (*e-Tendering Expert Group*) sono perciò essenziali e potrebbero essere sottoposti ad una valutazione delle parti interessate.

4.5 L'azione più rilevante sulla quale la Commissione dovrebbe focalizzare la propria attenzione riguarda le modalità di implementazione delle varie soluzioni per gli appalti elettronici nel mercato interno. In particolare, il progetto PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*) ha visto la partecipazione di 11 paesi che hanno sviluppato specifiche tecniche per lo sviluppo di soluzioni standardizzate per fasi più critiche del processo di approvvigionamento ed una piattaforma aperta per lo scambio dei documenti standardizzati realizzando la piena interoperabilità tra le diverse piattaforme europee.

4.5.1 Le componenti PEPPOL includono: strumenti di convalida delle firme elettroniche basate su certificati elettronici rilasciati da autorità europee; un *Virtual Company Dossier* per presentare le informazioni societarie in maniera standardizzata (certificati e attestati); un catalogo elettronico per presentare le offerte su prodotti e servizi in un formato standard; ordini e fatturazione elettronica che supportano l'acquirente e fornitore con procedure definite per condividere informazioni per le comuni attività. Infine, un'infrastruttura di trasporto dei documenti elettronici (il *network*), sulla base di standard comuni, compatibili a livello nazionale e che interconnette le isolate comunità/sistemi di appalti elettronici.

4.5.2 L'*European Virtual Company Dossier System* (EVS) fornisce, in maniera simile a eCertis (un sistema di informazioni che aiuta ad identificare i differenti certificati e attestati richiesti frequentemente nelle procedure di appalto dei 27 Stati membri, in Croazia (paese aderente), in Turchia (paese candidato) e nei tre paesi EEA (Islanda, Liechtenstein e Norvegia)), le informazioni relative ai criteri e evidenze/attestati necessari per la partecipazione alle gare d'appalto negli Stati membri. Tuttavia, mentre il database di eCertis è attualmente concepito come un database di informazioni, l'EVS fornisce ulteriori interfacce al fine di collegare altri servizi ad esso. eCertis dovrebbe presentare caratteristiche simili al concetto di EVS. La Commissione dovrebbe garantire la conformità e aggiornare il relativo sistema di informazioni legali, offrendo tale servizio e supportandolo tecnicamente.

4.5.3 Il CESE auspica un forte sostegno della Commissione e degli Stati membri per rafforzare il ruolo dell'associazione OpenPEPPOL e ne enfatizza l'importanza poiché le specifiche tecniche sviluppate siano mantenute, sviluppate e adottate dal settore pubblico europeo per l'implementazione degli appalti pubblici, garantendo standardizzazione ed interoperabilità nelle diverse fasi del processo di approvvigionamento, non solo in quelle che precedono l'aggiudicazione ma anche in quelle successive, onde evitare la frammentazione del mercato.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 Il CESE condivide la necessità di finanziamento e supporto allo sviluppo di una infrastruttura degli appalti pubblici elettronici attraverso la *Connecting Europe Facility*, facendo leva su quanto già sviluppato dagli Stati membri del consorzio PEPPOL, con l'attuale infrastruttura di trasporto (il *network*) che connette i diversi sistemi in Europa. Il CESE sottolinea l'importanza di mantenere una infrastruttura aperta, accessibile e sicura, fondata su standard condivisi. L'utilizzo dei fondi strutturali è auspicabile per facilitare l'adozione degli appalti pubblici.

4.7 Il CESE raccomanda l'attuazione di una strategia di comunicazione integrata, facendo leva sulle comunità esistenti, OpenPEPPOL in particolare, in collaborazione con l'*Enterprise Europe Network* e utilizzando programmi di networking per le regioni e comuni. La strategia di comunicazione potrebbe essere condivisa tra la Commissione, OpenPEPPOL e il nuovo progetto pilota A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS), per la parte relativa agli appalti pubblici elettronici.

4.8 Il CESE sostiene la decisione della Commissione di automatizzare tutto il processo di approvvigionamento all'interno delle proprie strutture e rendere disponibili le soluzioni *open source* sviluppate.

4.9 Il CESE condivide l'esigenza di monitorare l'adozione degli strumenti elettronici per gli appalti pubblici e definirne i relativi benefici. La Commissione dovrebbe pubblicare trimestralmente, dall'adozione della direttiva in poi, un'informativa sull'andamento qualitativo/quantitativo degli appalti nei singoli Stati membri, per dare conto dello stato di avanzamento dei processi.

4.10 Allo stesso tempo, un dialogo a livello internazionale relativo all'uso degli strumenti elettronici per gli appalti pubblici è essenziale ai fini di una maggiore trasparenza e concorrenza. L'utilizzo di standard internazionali si riconferma come uno strumento necessario a tale scopo e quindi un monitoraggio dei relativi sviluppi è auspicabile. In particolare, è necessario monitorare e raccomandare l'utilizzo di standard (CEN BII e specifiche PEPPOL) nell'implementazione degli appalti elettronici da parte del settore pubblico europeo.

Bruxelles, 14 novembre 2012

*Il presidente*  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---