

**REQUISITI FUNZIONALI DELLE
PROCEDURE ELETTRONICHE PER
GLI APPALTI PUBBLICI NELL'UE**

VOLUME I

GENNAIO 2005

Original document in English available at

<http://europa.eu.int/idabc/eprocurement>

Clausola di esclusione della responsabilità

I pareri espressi nel presente documento rappresentano unicamente le opinioni dell'autore. In nessun caso rappresentano la posizione ufficiale della Commissione europea.

La Commissione europea non garantisce l'esattezza delle informazioni contenute nel presente studio, né accetta alcuna responsabilità per il loro utilizzo.

Ove il presente studio faccia riferimento a determinati prodotti, specifiche, processi o servizi indicandone il nome commerciale, la marca, il fabbricante o in altro modo, ciò non costituisce né implica necessariamente la raccomandazione di tali prodotti da parte della Commissione europea.

L'autore si è accertato di aver ottenuto dal titolare o dal suo rappresentante l'autorizzazione eventualmente necessaria per usare le parti di manoscritti, ivi incluse le illustrazioni, le mappe ed i grafici, su cui esistono già diritti di proprietà intellettuale.

SINTESI

Le nuove direttive sugli appalti pubblici istituiscono il quadro normativo per l'eProcurement pubblico (sistemi elettronici di appalti pubblici) in Europa, che dovrebbe essere adottato da tutti gli Stati membri entro il 31 gennaio 2006. Per assistere le amministrazioni pubbliche nella creazione di sistemi di eProcurement conformi alle nuove direttive, nel 2003 è stato varato, nell'ambito del programma di scambio di dati tra amministrazioni (Interchange of Data between Administrations o IDA), un progetto di eProcurement pubblico allo scopo di:

- sviluppare requisiti funzionali e raccomandare soluzioni tecniche per l'applicazione di sistemi elettronici di appalti pubblici conformi al nuovo quadro normativo;
- creare dimostratori elettronici che simulino le funzioni dell'eProcurement pubblico descritto dalle nuove direttive, consentendo in tal modo alle amministrazioni e ai fornitori di conoscere e sperimentare il sistema.

Lo sviluppo di linee guida e di dimostratori ha seguito un approccio iterativo, partendo dalla progettazione concettuale di un sistema di eProcurement e proseguendo con l'elaborazione di modelli statici e dinamici relativi a singoli contratti, sistemi dinamici di acquisto, contratti quadro e aste elettroniche. In quest'ambito la presente relazione è stata sottoposta ad una serie di fasi di convalida, incorporando le osservazioni della Commissione europea e degli Stati membri in modo da garantire la precisione delle informazioni.

La relazione analizza gli aspetti procedurali dell'eProcurement descritti dalle nuove direttive e include requisiti funzionali e non funzionali per l'applicazione elettronica delle procedure. Essa propone inoltre soluzioni tecniche per l'attuazione, accompagnate da una serie di buone prassi le quali sono state individuate nell'ambito dei seguenti studi, presentati in esecuzione della "fase analitica" del progetto:

- studi scientificamente aggiornati di casi concreti riguardanti progetti europei di eProcurement;
- descrizione di sistemi elettronici di appalti pubblici utilizzati in alcuni paesi extraeuropei.

La relazione contiene anche una panoramica delle possibili specifiche tecniche, compreso il modello concettuale di un sistema di eProcurement che supporti tutte le procedure necessarie e un'analisi Use Case (analisi tecnica approfondita). Inoltre, in previsione di ulteriori progetti, la relazione comprende una parte che documenta varie "questioni aperte" connesse all'eProcurement pubblico e discusse in diversi workshop IDA in cui è stata presentata la relazione.

La relazione è suddivisa in due volumi.

- Il **volume I**, vale a dire il presente documento, presenta flussi di informazione e attività per tutte le procedure di eProcurement, requisiti funzionali e non funzionali, una panoramica delle specifiche tecniche con un modello concettuale e analisi Use Case di alto livello nonché questioni aperte relative all'eProcurement.
- Il **volume II** presenta un'analisi Use Case per i principali operatori e le principali funzionalità di un sistema di eProcurement che supporti tutte le procedure di eProcurement. Esso fornisce inoltre diversi scenari cui gli interessati possono ricorrere per sperimentare i dimostratori dinamici messi a punto nell'ambito del progetto, in modo da comprendere meglio i concetti descritti nella relazione sui requisiti funzionali.

INTRODUZIONE

La presente relazione è rivolta a chi è interessato o partecipa all'applicazione di sistemi elettronici di appalti pubblici nell'UE. Essa è stata commissionata dalla Commissione europea e mira ad evitare il sorgere di problemi e di barriere elettroniche (e-barriers) chiarendo i requisiti funzionali e non funzionali dei sistemi pubblici di eProcurement quali risultano dalle disposizioni specifiche delle nuove direttive europee sugli appalti pubblici.

Le nuove direttive sugli appalti pubblici istituiscono il quadro normativo per l'eProcurement pubblico in Europa, che dovrebbe essere adottato da tutti gli Stati membri entro il 31 gennaio 2006. Per assistere le amministrazioni pubbliche nella creazione di sistemi di eProcurement conformi alle nuove direttive, nel 2003 è stato varato, nell'ambito del programma di scambio di dati tra amministrazioni (Interchange of Data between Administrations o IDA), un progetto di eProcurement pubblico allo scopo di:

- sviluppare requisiti funzionali e soluzioni tecniche per l'applicazione di sistemi elettronici di appalti pubblici conformi al nuovo quadro normativo;
- creare dimostratori elettronici che simulino le funzioni dell'eProcurement pubblico descritto dalle nuove direttive, consentendo in tal modo alle amministrazioni e ai fornitori di conoscere e sperimentare il sistema.

Lo sviluppo di linee guida e di dimostratori ha seguito un approccio iterativo, partendo dalla progettazione concettuale di un sistema di eProcurement e proseguendo con l'elaborazione di modelli statici e dinamici relativi a singoli contratti, sistemi dinamici di acquisto, contratti quadro e aste elettroniche.

In una prima fase il progetto si è concentrato sull'analisi e sulla valutazione di sistemi europei ed internazionali di eProcurement già esistenti e sull'individuazione di prassi interessanti che potrebbero migliorare il funzionamento dei nuovi sistemi elettronici di appalti pubblici. I risultati sono presentati in dettaglio nell'ambito di:

- studi scientificamente aggiornati di casi concreti riguardanti progetti europei di eProcurement;
- una descrizione di sistemi elettronici di appalti pubblici utilizzati in alcuni paesi extraeuropei.

In base alle nuove direttive sugli appalti pubblici e tenendo conto dei risultati dei suddetti studi, sono stati individuati i requisiti funzionali dei sistemi di eProcurement pienamente integrati. Ciò dovrebbe fornire un quadro concettuale per l'applicazione tecnica di sistemi elettronici di appalti pubblici conformi al nuovo contesto normativo.

La relazione descrive i requisiti funzionali dei sistemi e le condizioni poste dal quadro normativo, presenta i diversi soggetti dei sistemi di eProcurement e contiene diagrammi relativi al flusso di informazione e attività per tutte le procedure di eProcurement. Essa comprende inoltre una sintesi tecnica della creazione di tali sistemi e presenta alcuni requisiti non funzionali.

Alcuni dei requisiti funzionali identificati sono prescrizioni giuridiche dirette, mentre altri sono precondizioni funzionali per l'applicazione di tali prescrizioni in un sistema di eProcurement pienamente integrato. La relazione va intesa come un insieme di linee guida indicative volte ad assistere gli Stati membri nel recepimento del quadro UE nonché nell'istituzione e nella gestione di sistemi di eProcurement conformi alla normativa UE sugli appalti pubblici. Il suo obiettivo è quello di servire da guida per la progettazione di nuovi sistemi di eProcurement o per l'adattamento di quelli esistenti, nonché per le attività di standardizzazione a tutti i livelli.

La relazione è stata sottoposta a diversi cicli di revisione, nell'ambito dei quali sono state migliorate le versioni precedenti e aggiunte informazioni attinenti all'eProcurement pubblico. La revisione è stata eseguita dai servizi della Commissione europea e dal gruppo di esperti IDA sull'eProcurement, costituito da delegati di tutti gli Stati membri dell'Unione europea e di altri paesi partecipanti al programma IDA.

Struttura della relazione

La relazione è suddivisa in due volumi. La struttura della relazione è descritta qui di seguito.

- **Volume I:**

- **Parte 1:** introduzione
- **Parte** : analizza le procedure di eProcurement oggetto delle nuove direttive, vale a dire quelle relative a singoli contratti (procedura aperta e ristretta) e quelle relative a contratti in serie (sistemi dinamici di acquisto, contratti quadro). Vengono inoltre analizzate le estensioni di singoli contratti e di contratti in serie (asta elettronica). Questa parte presenta i flussi informativi dell'eProcurement, schematizza le diverse fasi di ogni procedura e comprende diagrammi di attività, mostrando chiaramente tutti i compiti, sottocompiti, diramazioni ecc. connessi con le fasi di notificazione elettronica, offerta elettronica e aggiudicazione elettronica (eNotification, eTendering e eAwarding) in ciascuna procedura.
- **Parte** : fornisce possibili soluzioni tecniche per l'attuazione di un sistema di eProcurement pienamente integrato e in grado di supportare le procedure prescritte dalle nuove direttive.
- **Parte** : presenta i requisiti non funzionali di un sistema di eProcurement quali risultano dalla nuova legislazione UE, classificandoli in cinque categorie principali: utilizzabilità, affidabilità, interoperabilità, adattabilità e sicurezza.
- **Parte** : presenta una panoramica di specifiche tecniche mediante un modello concettuale e analisi Use Case di alto livello per i sistemi di eProcurement che supportano singoli contratti, contratti in serie e aste elettroniche.
- **Parte** : documenta "questioni aperte" relative all'eProcurement che sono state discusse in varie sedi.
- **Parte** : presenta schematicamente le conclusioni principali.

- **Volume II:**

- **Parte 1:** fornisce un'analisi Use Case per tutti i soggetti e le funzionalità principali di un sistema di eProcurement che supporta *singoli contratti*.
- **Parte 2:** fornisce un'analisi Use Case per tutti i soggetti e le funzionalità principali di un sistema di eProcurement che supporta *sistemi dinamici di acquisto*.
- **Parte 3:** fornisce un'analisi Use Case per tutti i soggetti e le funzionalità principali di un sistema di eProcurement che supporta *contratti quadro*.
- **Parte 4:** fornisce un'analisi Use Case per tutti i soggetti e le funzionalità principali di un sistema di eProcurement che supporta *aste elettroniche*.
- **Parte 5:** presenta scenari cui gli interessati possono ricorrere per sperimentare i dimostratori dinamici messi a punto nell'ambito del progetto, in modo da comprendere meglio i concetti descritti nella relazione.

Quadro commerciale

L'analisi eseguita per tutte le procedure di eProcurement è basata sulla direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Tutti i requisiti funzionali ed i diagrammi relativi al flusso di attività presentati sono indipendenti dall'applicazione tecnica di un sistema di eProcurement.

Queste procedure sono state modellate sulla base delle seguenti ipotesi.

- Una o più amministrazioni aggiudicatrici offrono servizi on line di eProcurement utilizzando una piattaforma elettronica accessibile a tutti. Questa piattaforma funziona come punto di accesso unico per gli utenti (ad es. addetti alle acquisizioni, operatori economici ecc.). Tale piattaforma potrebbe essere costituita da un portale web liberamente accessibile mediante Internet.
- Si presume che le amministrazioni aggiudicatrici facciano già uso di una serie di sistemi informatici (ad es. back-office, legacy etc.). L'integrazione della piattaforma di eProcurement con questi sistemi può aiutare ulteriormente le amministrazioni aggiudicatrici ad utilizzare efficientemente l'eProcurement. Quando nel presente documento viene discussa l'integrazione con sistemi informatici esistenti, si presume che il canale di comunicazione tra questi ultimi e la piattaforma di eProcurement sia tecnicamente attuabile, sicuro e affidabile.
- Gli avvisi relativi alle gare d'appalto sono pubblicati ufficialmente sul sito web Tender Electronic Daily (TED) dell'UE. Questo servizio è offerto dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, che riceve giornalmente gli avvisi relativi a tutti gli appalti disciplinati dalle direttive. Esso consente di cercare on line, recuperare, visualizzare e scaricare gli avvisi.
- L'analisi funzionale effettuata per questo documento è basata su prescrizioni derivanti dalla direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici. Essa non riguarda altri aspetti della procedura di appalto che le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di informatizzare per potenziare i loro sistemi (si pensi alle ordinazioni o alla fatturazione).
- Si presume infine che le amministrazioni aggiudicatrici debbano rispettare anche prescrizioni nazionali, regionali e/o locali, a seconda del loro campo di attività.
- L'analisi contenuta nella presente relazione non tiene conto né della procedura negoziata né del dialogo competitivo.

CONCLUSIONI

Le nuove direttive UE sugli appalti pubblici sono state adottate il 30 aprile 2004 e dovrebbero essere recepite dagli Stati membri entro il 31 gennaio 2006. In tale contesto, la presente relazione individua i vari provvedimenti necessari per attuare un sistema elettronico di appalti pubblici pienamente integrato e conforme al quadro normativo. Essa presenta un'analisi delle procedure di eProcurement a diversi livelli:

- trascrizione delle nuove direttive in un quadro concettuale completo,
- descrizione dettagliata delle principali procedure e fasi dell'eProcurement sotto forma di diagrammi relativi al flusso di informazioni e attività,
- deduzione dei requisiti funzionali,
- individuazione delle potenziali applicazioni tecniche dei suddetti requisiti funzionali,
- deduzione dei requisiti non funzionali,
- descrizione di un modello tecnico concettuale capace di supportare le funzioni centrali dell'eProcurement,
- individuazione dei principali soggetti interessati,
- conclusione dell'analisi Use Case,
- documentazione di "questioni aperte" relative all'eProcurement, discusse dagli esperti in varie sedi.

L'analisi dell'eProcurement effettuata nella presente relazione è basata esclusivamente sul quadro normativo istituito dalle direttive UE sugli appalti pubblici. A seconda della legislazione nazionale, regionale e/o locale, un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe essere tenuta a considerare ulteriori requisiti funzionali e non funzionali per un determinato sistema di eProcurement.

L'analisi di cui sopra fornisce la base per l'individuazione di soluzioni tecniche alternative per le varie procedure, fasi e misure di eProcurement. La descrizione di tali soluzioni è effettuata a livello funzionale e, all'occorrenza, sono indicati anche i vantaggi e gli svantaggi di ognuna di esse.

Tra i requisiti non funzionali discussi nella presente relazione vi sono quelli di utilizzabilità, affidabilità, interoperabilità, adattabilità e sicurezza. Poiché le nuove direttive UE sugli appalti pubblici non impongono requisiti non funzionali specifici, quelli illustrati nel presente documento vanno considerati come mere linee guida.

I lavori effettuati hanno rivelato l'esistenza di una serie di momenti decisionali critici e di scenari alternativi per l'attuazione tecnica, in merito ai quali le amministrazioni devono prendere una decisione prima di attuare un sistema di eProcurement. Tali decisioni potrebbero influenzare diversi aspetti funzionali e non funzionali del nuovo sistema di eProcurement. Alcuni di questi punti decisivi, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e l'interoperabilità, vengono già analizzati a livello europeo.

Per aiutare ulteriormente le amministrazioni aggiudicatrici, gli organismi di normalizzazione e qualsiasi altro soggetto interessato a comprendere pienamente la nuova legislazione UE sugli appalti pubblici elettronici, la presente relazione è completata da dimostratori statici e dinamici, messi a punto nell'ambito dello stesso progetto, che permettono di simulare un sistema di eProcurement pienamente funzionale e conforme alla legislazione UE. Il volume II della relazione contiene informazioni dettagliate grazie alle quali gli interessati possono accedere a tali dimostratori e sperimentarli. Ulteriori informazioni sui dimostratori sono disponibili all'indirizzo <http://europa.eu.int/idabc/eprocurement>

Questi dimostratori comprendono le funzioni necessarie per singoli contratti, contratti quadro, sistemi dinamici di acquisto e aste elettroniche. Essi sono volti a:

- fornire un mezzo di sperimentazione e revisione dei flussi di lavoro richiesti per l'eProcurement;
- stimolare la discussione sulle impostazioni tecniche da seguire per l'applicazione dei sistemi di eProcurement, in linea con la normativa in materia di appalti pubblici elettronici;
- formare gli addetti alle acquisizioni e gli operatori economici relativamente alle funzioni richieste dalle attuali direttive.

L'analisi presentata nella relazione può costituire un punto di riferimento per le amministrazioni o per gli operatori che applicano sistemi di eProcurement conformi alle nuove direttive. Si ritiene che tale analisi dovrebbe comportare uno sviluppo più mirato del software e, possibilmente, risparmi per le amministrazioni, le quali saranno in grado di descrivere con maggiore precisione ai contraenti le funzioni desiderate, anziché essere obbligate ad accettare e personalizzare soluzioni generiche offerte dai sistemi di eProcurement in commercio.

A livello dell'applicazione tecnica, l'analisi ha dimostrato che la tecnologia non è un fattore limitativo, in quanto è disponibile un'ampia gamma di soluzioni tecniche alternative per l'attuazione di diversi requisiti funzionali. Pertanto, l'aspetto chiave per le amministrazioni consiste nel modellare adeguatamente le procedure di eProcurement che desiderano automatizzare e nel decidere quali soluzioni tecniche scegliere applicando i propri requisiti specifici. Ciò consentirà alle amministrazioni di selezionare le soluzioni più adatte alle infrastrutture esistenti, al bilancio disponibile, alle specifiche e alla portata del loro progetto di eProcurement.

La maggior parte delle procedure di eProcurement può essere vista come un'estensione o come una lieve modifica della procedura aperta, perché molte fasi di varie procedure di eProcurement possono essere attuate mediante gli stessi meccanismi (ad es. pubblicazione ufficiale, presentazione delle offerte, apertura delle offerte ecc.). Notevoli risparmi possono essere realizzati mediante il riutilizzo di alcuni software.