Direzione centrale infrastrutture e territorio
Prot. n . 0073220 / P
Data 23/11/2018
Class LP-MA-RSA

REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

direzione centrale infrastrutture
e territorio

tel + 39 040 377 4722
fax + 39 040 377 4732

territorio@regione.fvg.it
territorio@certregione.fvg.it
I - 34133 Trieste, via Carducci 6

Alle Stazioni Appaltanti della Regione FVG

e

Trieste, 21/11/18

ANCE Friuli Venezia Giulia

ANCI Friuli Venezia Giulia

Allegati 2

CNA Costruzioni Friuli Venezia Giulia

CONFAPI Friuli Venezia Giulia

Confartigianato Friuli Venezia Giulia

Confindustria Friuli Venezia Giulia

FIAIP Friuli Venezia Giulia

Collegio dei Periti Industriali del Friuli Venezia Giulia

Comitato regionale dei Collegio dei Geometri e dei Geometri Laureati

Federazione Ordine degli Architetti PPC Friuli Venezia Giulia

Federazione Ordine degli Ingegneri Friuli Venezia Giulia

le Organizzazioni Sindacali:

Feneal UIL Friuli Venezia Giulia

Filca CISL Friuli Venezia Giulia

Fillea CGIL Friuli Venezia Giulia

INARDSIND Friuli Venezia Giulia

OICE Friuli Venezia Giulia

Lega COOP FVG

E p.c. a

c.a. dott. Marco Padrini

c.a. dott. Stefano Patriarca

Inoltrata via pec

Oggetto: L.R. 14/2002 n. 14, art. 44 bis. Comunicazione relativa all'utilizzo della piattaforma EAppalti della Regione FVG e linee di indirizzo per l'utilizzo obbligatorio, dal 18 ottobre, dei mezzi di comunicazione elettronici nelle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori.

In occasione del periodico seminario tenutosi lunedì 5 novembre 2018, a Palmanova, nell'ambito di "Programmare e costruire al tempo del pareggio di bilancio", si è colta l'esigenza, espressa da parte delle Stazioni appaltanti della Regione e, in particolare degli enti locali ovvero dei Comuni presenti, di acquisire informazioni certe in ordine all'accesso alla piattaforma informatica EAppaltiFVG, acquisita e gestita dalla Regione con l'obiettivo di metterla a disposizione di tutte le Stazioni appaltanti della Regione (siano essi comuni, che aziende sanitarie, che società partecipate, che aziende del sistema sanitario e altri soggetti pubblici comunque riferiti al Sistema regionale).

L'adesione alla Rete determina la possibilità per tutti i soggetti aderenti, di essere accompagnati della predisposizione e nella gestione delle gare e quindi di poter fruire di un supporto nell'utilizzo della piattaforma EAppalti FVG direttamente presso la sede di ogni Stazione appaltante da parte dei colleghi adeguatamente formati.

In merito si ritiene utile segnalare che l'accesso alla piattaforma avviene aderendo alla rete delle Stazioni appaltanti, di cui all'art. 44 della Lr 14, che ha la finalità di garantire, oltre all'utilizzo della piattaforma informatica, l'utilizzo di modelli standard (template) per l'affidamento di opere/lavori pubblici, predisposti dalla Direzione centrale infrastrutture e territori - Servizio lavori pubblici, consentendo quindi di poter svolgere numerose tipologie di gare utilizzando documenti informatici già adeguati al quadro normativo di riferimento e periodicamente aggiornati dallo stesso Servizio.

Per aderire è necessario sottoscrivere una convenzione (allegato 1) previa formale delibera di giunta comunale o analogo organo decisorio (anche in questo caso, per facilitare l'adesione, si allega relativo modello – allegato 2).

A seguito della sottoscrizione della convenzione, gli operatori dell'Ente che opereranno direttamente sulla piattaforma, dovranno acquisire le necessarie credenziali (la richiesta viene inviata alla casella email **accreditamentoenti.eappalti@appalti.regione.fvg.it** – referente: Mauro Rudez).

La procedura di accreditamento rende possibile, ovviamente, utilizzare la piattaforma per tutte le potenzialità presenti e, quindi, anche per gestire contratti di servizi e forniture, in maniera singola da parte di ciascun Ente, a prescindere dall'assetto organizzativo, per importi inferiori ai 40.000 euro, dalle CUC, in qualsiasi modalità organizzate, per gli importi superiori.

Come già evidenziato, una volta effettuato l'accreditamento, le Stazioni appaltanti che necessitino di supporto nell'espletamento delle loro funzioni per mezzo della piattaforma possono usufruire del supporto e della formazione predisposti dall' Amministrazione regionale.

Sono previste due tipologie di supporto: una base nell'ambito del contratto ed una specifica per le stazioni appaltanti che aderiscono alla Rete delle Stazioni Appaltanti.

Per l'iscrizione alla formazione base e conoscere il calendario dei corsi, bisogna fare riferimento alla sezione FVG Digital Academy del sito internet di INSIEL.

Per la formazione specifica, invece, bisogna inviare una email alla casella **supporto.reteSA@appalti.regione.fvg.it**.

E' evidente che alla piattaforma possono aderire tutte le Stazioni Appaltanti del SIIR (Sistema informativo integrato regionale), anche qualora non si intenda accedere alla Rete delle Stazioni appaltanti.

Anche i funzionari addetti alle procedure di gestione dei contratti di servizi e forniture devono acquisire le necessarie credenziali e, anche in questo caso, il rilascio interviene per il tramite della richiesta inviata alla casella email di cui sopra.

In ordine all'utilizzo obbligatorio, dal 18 ottobre, dei mezzi di comunicazione elettronici, così come stabilito dall'art. 22 della direttiva comunitaria 2014/24/EU, nelle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori, ai sensi dell'articolo 40 comma 2 del decreto legislativo n. 50/2016 e ss.mm.ii. (Codice Appalti), si ritiene utile fornire in allegato le linee di indirizzo che questa Direzione fa proprie e che sono già applicate in un Comune della Regione che aderisce alla Rete delle Stazioni appaltanti.

L'approfondimento che segue è a cura del Dott. Primo Perosa, Segretario generale del Comune di Pordenone, che partecipa alla Rete delle Stazioni Appaltanti e che fa parte delle Unità Specializzate, oltre che della comunità di lavoro che si intende realizzare.

"Nota operativa per l'utilizzo obbligatorio, dal 18 ottobre, dei mezzi di comunicazione elettronici nelle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori"

1. Inquadramento normativo

Come noto, il 18 ottobre 2018, è entrato in vigore l'obbligo, per tutte le stazioni appaltanti, di utilizzare mezzi di comunicazione elettronica nell'ambito delle procedure di gara.

Tale obbligo – previsto dal comma 2 dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 50/2016 e ss.mm.ii. (Codice Appalti) – deriva dall'art. 22 della direttiva comunitaria 2014/24/EU, che richiedeva proprio l'utilizzo dei mezzi elettronici per le comunicazioni: "Gli Stati membri provvedono affinché tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni di cui alla presente direttiva, in particolare la trasmissione in via elettronica, siano eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici (art. 22, co. 1); in tali casi, le amministrazioni aggiudicatrici «garantiscono che l'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte e delle domande di partecipazione siano mantenute. Esse esaminano il contenuto delle offerte e delle domande di partecipazione soltanto dopo la scadenza del termine stabilito per la loro presentazione» (art. 22, co. 3).

Dunque, l'oggetto della disposizione normativa succitata, riguarda le modalità con cui effettuare le comunicazioni e gli scambi di informazioni all'interno delle procedure di gara. Tuttavia, una completa disamina della disciplina, impone un collegamento dell'articolo 40, comma 2, con quanto previsto dall'articolo 52 del Codice, che descrive le caratteristiche che tali comunicazioni devono avere. Il comma 5 dell'articolo 52, in particolare, chiarisce: "In tutte le comunicazioni, gli scambi e l'archiviazione di informazioni, le stazioni appaltanti garantiscono che l'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte e delle domande di partecipazione siano mantenute. Esse esaminano il contenuto delle offerte e delle domande di partecipazione soltanto dopo la scadenza del termine stabilito per la loro presentazione".

2. Il problema della segretezza negli appalti digitali. Uso delle Pec solo negli affidamenti diretti o indagini di mercato ove non è prescritta la segretezza delle offerte.

Un ragionamento preliminare merita l'utilizzo della PEC che a prima vista sembra rispondere all'obbligo, normativamente imposto dall'art. 40 del D.Lgs. 50/2016, di valersi esclusivamente di mezzi elettronici di comunicazione nell'ambito delle procedure di affidamento di contratti pubblici.

In realtà non è così ovvero lo è solo in casi limitati. In effetti l'utilizzo della PEC per la trasmissione delle richieste di partecipazione alla gara e/o delle offerte vere e proprie non consentirebbe di rispettare il precetto contenuto nel citato art. 22 c. 3 della direttiva europea – recepito nell'art. 52 c. 5 del codice contratti – e tradizionalmente da sempre ritenuto ineludibile anche dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionali, secondo il quale le stazioni appaltanti possono esaminare il contenuto delle offerte e delle domande di partecipazione soltanto dopo la scadenza del termine stabilito per la loro presentazione e ne devono garantire, sino a quel momento, la completa riservatezza. Pertanto la presentazione di offerte

via Pec è legittimamente possibile solo nei casi in cui si tratta con un solo operatore e si procede ad affidamento diretto per esempio come previsto dall'articolo 36, comma 2 lettera a) del decreto legislativo n. 50/2016, nonché nei casi in cui si procede a semplici indagini di mercato per acquisire delle proposte non vincolanti e non sono obbligatorie procedure comparative tipiche ove deve essere garantita la segretezza delle offerte fino alla relativa apertura.

3. Deroga per affidamenti inferiori a 1.000,00 euro

Come sostenuto da autorevole dottrina1, il recepimento dell'obbligo comunitario di ricorrere alle procedure elettroniche, di cui agli articoli 22 e 90, par. 2, della direttiva 2014/24/UE, operante nel nostro ordinamento dal 18 ottobre 2018, per effetto degli artt. 40, comma 2, e 52 del Codice, non comporta l'automatica soppressione della deroga prevista per gli acquisti di importo inferiore a 1.000 euro, prevista in disposizioni di spending-review fatte espressamente salve dall'art. 37 del Codice. Quindi per tali affidamenti si può continuare a rapportarsi con il fornitore anche mediante modalità cartacee.

4. Procedimenti standard. Utilizzo di piattaforme telematiche di negoziazione

In questo quadro normativo, alquanto incerto e frammentato, gli obblighi di comunicazione informatica di cui all'articolo 40 comma 2 del Codice, possono dirsi adempiuti utilizzando le piattaforme elettroniche di negoziazione, che garantiscono il rispetto dell'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte nelle procedure di affidamento. Nel Comune di Pordenone sono in uso due piattaforme:

a. La piattaforma digitale CONSIP / MEPA del Mercato digitale per la pubblica amministrazione nelle sue varie declinazioni (Consip, mercato dinamico etcc);
b. La piattaforma di e-procurement, della Bravo Solution messa a disposizione della Amministrazione Regionale nell'ambito della convenzione "rete delle stazioni appaltanti". Introdotta inizialmente, in convenzione con la Direzione Centrale Infrastrutture e Trasporti della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per le procedure di affidamento di lavori pubblici ed utilizzabile per ogni tipo di affidamento di servizi e forniture sia esso diretto o proceduralizzato, tale piattaforma è stata finora utilizzata solo dal Settore Infrastrutture.

5. Deroghe

L'art. 52 inoltre, con riferimento alla presentazione dell'offerta, stabilisce che le amministrazioni possano ancora ricorrere all'uso di mezzi di comunicazione diversi da quelli elettronici nelle seguenti ipotesi derogatorie:

a) a causa della natura specialistica dell'appalto, l'uso di mezzi di comunicazione elettronici richiederebbe specifici strumenti, dispositivi o formati di file, che non sono in genere disponibili o non sono gestiti dai programmi comunemente disponibili;

b) i programmi in grado di gestire i formati di file, adatti a descrivere l'offerta, utilizzano formati che non possono essere gestiti mediante altri programmi aperti o generalmente disponibili ovvero sono protetti da licenza di proprietà esclusiva e non possono essere messi a disposizione per essere scaricati o per farne un uso remoto da parte della stazione appaltante;

c) l'utilizzo di mezzi di comunicazione elettronici richiede attrezzature specializzate per ufficio non comunemente disponibili alle stazioni appaltanti;

d) i documenti di gara richiedono la presentazione di un modello fisico o in scala ridotta che non può essere trasmesso per mezzo di strumenti elettronici;

e) l'uso di mezzi di comunicazione diversi dai mezzi elettronici è necessario a causa di una violazione della sicurezza dei mezzi di comunicazione elettronici ovvero per la protezione di informazioni di natura particolarmente sensibile che richiedono un livello talmente elevato di protezione da non poter essere adeguatamente garantito mediante l'uso degli strumenti e dispositivi elettronici che sono generalmente a disposizione degli operatori economici o che possono essere messi loro a disposizione mediante modalità alternative di accesso. In tali casi, però, le stazioni appaltanti indicano nella relazione unica i motivi per cui l'uso di mezzi di comunicazione diversi dai mezzi elettronici è stato ritenuto necessario (art. 52, comma 3, D.Lgs. 50/2016). Il quadro normativo si completa con l'articolo 58 del Codice Appalti concernente le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione e con l'articolo art. 44, che rimanda ad un D.M., contenente le "modalità di digitalizzazione delle procedure", la cui adozione al momento, non risulta avvenuta (si ricorda che per questo, ANCI, aveva presentato un emendamento al decreto mille proroghe per il rinvio del termine del 18 ottobre).

6. Considerazioni finali

In generale, si ricorda che l'obbligo di ricorso agli strumenti elettronici è già operante nel sotto-soglia – fatte salve le procedure infra 40.000 euro per servizi e forniture e 150.000 euro per lavori - per effetto dell'art. 37 del Codice, il quale stabilisce al comma 2 che, "… per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia di cui

all'articolo 35, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 nonché gli altri soggetti e organismi di cui all'articolo 38, comma 1, procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del comma 3 o procedono mediante lo svolgimento di procedure di cui al presente codice".

Ma soprattutto, per le amministrazioni pubbliche, l'obbligo di prioritario ricorso agli strumenti di e-procurement è da tempo vigente per effetto dalle disposizioni introdotte dalla spending review.

In particolare, come noto, l'art. 1, comma 450, l. 296/2006 stabilisce che "Le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 1.000 euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità indipendenti, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 1.000 euro e di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure".

Ora l'obbligo è esteso al di sopra delle soglie di rilievo comunitario.

7. Indicazioni operative

Riassumendo:

a. Fino all'importo di euro 999,00 è ammessa la modalità cartacea ma è preferibile comunque una gestione elettronica via PEC.

b. Fino alla soglia dei 40.000,00 euro e comunque nei casi di affidamento diretto previsti dall'ordinamento, di indagini di mercato informali, ove non sussistano obblighi di segretezza dell'offerta, è legittimo utilizzare lo strumento elettronico della PEC.

c. Per gli affidamenti di importo superiore è necessario utilizzare le piattaforme di e-procurement. Fino alle soglie comunitarie per forniture e servizi si può continuare ad usare la piattaforma Consip/Mepa al di sopra delle soglie comunitarie e per appalti di lavori pubblici la piattaforma regionale "Bravo solution".

d. In ogni caso prima di procedere autonomamente ricordo l'obbligo di verificare sulla Piattaforma Consip e sulla Piattaforma della Centrale Unica di Committenza Regionale la esistenza di convenzione vigenti per il servizio, fornitura, manutenzione da appaltare.

e. Occorre mettere in atto una azione di sensibilizzazione verso le imprese al fine di suggerire la iscrizione sugli albi/elenchi delle piattaforme.

f. Nel caso di finanziamenti con fondi europei va verificato l'obbligo di pubblicità preventivo: in tal caso l'avviso deve prevedere l'invito a iscriversi nell'elenco delle imprese sulla piattaforma individuata.

g. Per quanto attiene alla piattaforma regionale abbiamo provveduto a predisporre, d'intesa con i Dirigenti, un elenco di collaboratori incaricati quali punti ordinanti (Dirigenti e Incaricati di Posizione Organizzativa) e un elenco di collaboratori abilitati quali punti istruttori. Il tutto in linea con quanto già strutturato sulla piattaforma Consip/Mepa. Tali elenchi sono suscettibili di rettifiche ed integrazioni.

h. Saranno avviate comunque ulteriori attività formative per l'utilizzo delle piattaforme. "

Cordiali saluti.

DIRETTORE CENTRALE
dott.ssa Magda Uliana
sottoscritto digitalmente ai sensi degli artt. 20 e 21 del D.Lgs. n. 82/2005 e successive modificazioni e integrazioni