



Seminari formativi sul funzionamento del nuovo sistema AVCpass tenutisi il 27 gennaio ed il 20 febbraio 2014 – resoconto.

L'Ufficio LLPP dell'ANCI, insieme alla Fondazione IFEL, al fine di fornire un supporto ai Comuni ha organizzato, in collaborazione con l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, un seminario via web finalizzato al chiarimento delle modalità di funzionamento del sistema.

Tale attività viene promossa nell'ottica di garantire sostegno agli Enti locali nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il sistema AVCpass trova il proprio fondamento giuridico nell'introduzione dell'art. 6 bis del Codice dei Contratti Pubblici (in avanti solo Codice), recepito, poi, dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici con l'emanazione della deliberazione n. 111 del 2012 s.m.i. al fine di garantire e valorizzare il principio di economicità e semplificazione della procedura amministrativa.

Tali norme predispongono un nuovo sistema informatico per la verifica dei requisiti dei partecipanti alle procedure di gara, integrato nella Banca dati nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e denominato "AVCpass".

Il seminario si è articolato in una prima sessione volta all'esposizione teorica delle logiche sottese all'articolazione del sistema e una seconda, invece, coincidente con una vera e propria simulazione di utilizzo.

Il nuovo sistema AVCpass ha condotto alla completa rimodulazione della fase di gara relativa al controllo del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario, permettendo alla stazione appaltante di acquisire la documentazione richiesta attraverso l'interfaccia web e le cooperazioni applicative con gli Enti Certificatori.

I vantaggi dovrebbero consistere nel fatto che il sistema garantisce la diminuzione degli oneri procedurali che gravano in capo alla stazione appaltante e all'operatore economico, la certezza della veridicità della documentazione presentata, nonché la semplificazione delle procedure amministrative prevedendo che l'Autorità sia l'unico interlocutore delle stazioni appaltanti.

Tuttavia molte sono le criticità emerse in fase di utilizzazione del sistema.

In primo luogo, l'AVCpass non garantisce la celerità di gestione delle informazioni promessa e posta dall'Autorità come obiettivo primario. La difficoltà di adempiere tempestivamente alle richieste formulate dagli utenti impedisce a quest'ultimi l'osservanza dell'obbligo di utilizzo del sistema che, altrimenti, condurrebbe alla dilatazione dei tempi di gara o al non rispetto di quest'ultimi.

In secondo luogo occorre sottolineare che la disciplina in questione non tiene in debito conto della diversità, complessità e dell'organizzazione interna dei Comuni, nonché delle molteplici tipologie di procedure di gara previste dal Codice.

La previsione di una normativa omogenea slegata non solo alle esigenze del territorio ma anche alle caratteristiche ed al grado di complessità di ogni procedura di gara, potrebbe non assicurare l'effettività di utilizzo del sistema, né il rispetto del principio di proporzionalità.

Per tali ragioni, benché tale sistema nasca al fine di garantire la semplificazione di un procedimento amministrativo così complesso com'è quello degli appalti pubblici, in verità potrebbe tradursi in un aggravamento del procedimento dovuto anche alla difficoltà degli utenti di munirsi degli strumenti necessari.

Il funzionamento del sistema AVCpass può essere riassunto in quattro fasi in cui le stazioni appaltanti rivestono un ruolo cardine attraverso la figura del Responsabile del procedimento (in avanti RUP) che, a seguito della conclusione della fase relativa alla creazione della gara sul sistema SIMOG, è tenuto a registrarsi all'AVCpass utilizzando l'apposito link ed indicando i soggetti da lui delegati al controllo dei requisiti.

Tali soggetti potranno accedere al sistema e svolgere le proprie funzioni solo alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte da parte dei partecipanti.

A fine di identificare l'identità di ogni singolo partecipante il sistema prevede la creazione di un documento chiamato PassOE che integra la documentazione amministrativa richiesta dalla stazione appaltante.

Tale documentazione permette di individuare a quale CIG il concorrente sta partecipando, di quali imprese si avvale ed in quale forma partecipa alla gara (individualmente, in RTI ecc).

In tal modo, il sistema permette di semplificare le procedure di gara a cui partecipano un numero elevato di concorrenti.

Infatti, la stazione appaltante può disporre di tutte le informazioni necessarie relative agli operatori confermando semplicemente la composizione dei raggruppamenti ed i relativi

ruoli, utilizzando, quindi, un'interfaccia unica anche per le gare frazionate in lotti funzionali.

Per garantire che le richieste di verifica dei requisiti interessino unicamente i soggetti ammessi alla specifica procedura, prima di poter accedere alla comprova dei requisiti, il soggetto abilitato integra o conferma, verificando il contenuto del PassOE, l'elenco degli operatori economici partecipanti alla procedura di gara.

Al fine di permettere lo svolgimento di tale attività il PassOE deve essere inserito all'interno della busta relativa alla documentazione amministrativa.

Ai sensi dell'art. 48 del Codice, durante la fase di verifica, il soggetto delegato dal RUP, tramite AVCpass, invia agli operatori economici la richiesta dei documenti a comprova dei requisiti.

Conseguentemente, l'Autorità invia, presso gli enti certificanti, la richiesta di tutta quella documentazione che non può essere reperita dall'operatore economico.

Ogni operatore economico può creare sul sistema Avcpass una propria "libreria virtuale" all'interno della quale caricare la documentazione da dover utilizzare per la partecipazione ad ogni singola gara.

La certezza della veridicità della documentazione è fornita dallo strumento della firma digitale, coerentemente con quanto disposto dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) il quale dispone che i documenti inseriti dagli operatori economici, devono essere firmati digitalmente.

La delicatezza dei dati trattati dal sistema ha rilievo non solo ai sensi del Codice ma anche ai fini della tutela del trattamento dei dati personali.

In particolare, i soggetti autorizzati al controllo dei requisiti hanno accesso ai dati giudiziari e personali dei partecipanti, pertanto, al fine di garantire l'identificazione certa del soggetto destinatario della documentazione, nonché la riservatezza di quest'ultima, l'Autorità ha individuato la PEC come strumento ufficiale per il funzionamento del sistema.

Tale strumento non funge solamente come mezzo di trasmissione della documentazione ma viene utilizzato per l'accertamento dell'identità dell'utente che, attraverso l'indicazione del proprio indirizzo di PEC, autorizza il sistema al trattamento dei propri dati.

Pertanto, è necessario munirsi di un indirizzo di posta elettronica certificata (in avanti PEC) personale qualora ciò non sia possibile si può utilizzare la casella di posta certificata del servizio governativo. A tal riguardo si precisa che la questione PEC è stato uno dei problemi più discussi dai Comuni nel corso di altre giornate formative organizzate da

ANCI e sottoposte all'attenzione dell'Autorità poichè comporta, per i Comuni, la necessità di ripensare all'organizzazione degli uffici.

La fase di verifica dei requisiti termina con la pubblicazione della graduatoria provvisoria acquisita anche dal sistema AVCpass che, quindi, in questa fase, permetterà il controllo dei requisiti solo per i primi due concorrenti.

A seguito della pubblicazione dell'aggiudicazione definitiva, l'Autorità produce un fascicolo di gara che viene criptato dal sistema.

Per tutelare il trattamento dei dati personali dei soggetti partecipanti alla gara ed evitare che il fascicolo possa essere visionato da soggetti non autorizzati, l'AVCP invia tramite PEC al RUP la password prodotta dal sistema per permettere l'acquisizione del fascicolo.

Qualora entro il termine di 64 giorni dal ricevimento della password il RUP non ha proceduto all'acquisizione del fascicolo, quest'ultimo verrà inviato direttamente dall'AVCP all'indirizzo di PEC del RUP.

Tale circostanza determina la conclusione del funzionamento del sistema AVCpass. Occorre sottolineare che a causa della complessità ed innovatività del sistema nella versione finale del decreto n. 150 del 2013 (Milleproroghe), sono stati inclusi gli emendamenti che prolungano la validità dei controlli in forma cartacea fino al prossimo luglio.

Le criticità emerse durante la fase di applicazione del sistema, hanno reso obbligatorio l'emanazione di tale provvedimento così da permettere a tutti i soggetti interessati di poter acquisire i mezzi e le conoscenze necessarie per implementare il nuovo sistema.

L'Anci, al fine di garantire sostegno alle amministrazioni durante la fase di recepimento della disciplina operativa del sistema AVCpass, continuerà a dialogare con tutte le istituzioni competenti per contribuire al perfezionamento del sistema. Inoltre, promuoverà, qualora risultasse necessario, ulteriori momenti di formazione offrendo assistenza e supporto a tutte le eventuali problematiche relative alla fase di applicazione del sistema.