

BOZZA

Linee guida applicative dell'articolo 16 legge 206/2023 - Disposizioni sull'approvvigionamento di forniture di qualità per le amministrazioni pubbliche

1. Finalità e ambito di applicazione.

L'articolo 16 della legge 27 dicembre 2023 n. 206 - *"Disposizioni sull'approvvigionamento di forniture di qualità per le amministrazioni pubbliche"* - contiene previsioni volte a valorizzare e tutelare la qualità dei prodotti italiani ed europei, compresi gli aspetti relativi alla sostenibilità, ed a promuovere l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, anche di prossimità, alle procedure di affidamento degli appalti pubblici.

La citata previsione indica pertanto, agli effetti delle presenti linee guida, e del loro obiettivo e perimetro di applicazione, lo scopo di **"valorizzare e tutelare la qualità dei prodotti italiani ed europei"**, nonché di favorire la partecipazione alle relative procedure di affidamento di appalti pubblici delle **micro, piccole e medie imprese, anche di prossimità**, così come individuate ai sensi del D.M. 18/04/2005 del Ministero delle attività produttive recante *"Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese"* Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 12 ottobre 2005, n. 238 e successive modificazioni quali, da ultimo, direttiva UE 2023/2775 emanata dalla Commissione Europea il 17.10.2023 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 21 dicembre 2023.

Le presenti linee guida trovano applicazione nelle procedure, indette dalle stazioni appaltanti di cui all'articolo 1, lettera a), dell'allegato I. 1 (*Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti* ex articolo art. 13, comma 6 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), aventi ad oggetto la fornitura di prodotti.

2. I richiami al quadro normativo di contesto

Il comma 1 del citato articolo 16, laddove prevede che le presenti linee guida indichino criteri per la misurazione del livello di qualità dei prodotti, compresi gli aspetti relativi alla sostenibilità, che le stazioni appaltanti valuteranno anche sulla base del rispetto di obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro, richiama, tra le altre, in particolare e in maniera espressa, l'allegato X alla direttiva 2014/24/UE, tenendo conto altresì di quanto previsto dall'art. 57, comma 2, del d.lgs. 36/2023, recante Codice dei contratti pubblici, d'ora in poi Codice.

Nello specifico, ivi si dispone che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM), definiti con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Con riferimento alla effettiva partecipazione di micro, piccole e medie imprese, anche di prossimità, alle procedure di gara, va senz'altro richiamato il dettato dell'articolo 58 del

Codice, secondo cui gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture: nel bando o nell'avviso di gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Inoltre, nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese; fatto salvo il divieto dell'artificioso accorpamento per lotti, nel medesimo atto le stazioni appaltanti indicano i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti.

In coerenza con quanto disposto dal comma 2 del medesimo art.16, tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 108, comma 4, del Codice, può essere considerato dalla stazione appaltante, per ciascuna delle voci merceologiche che compongono l'offerta, il livello di ottemperanza ai parametri qualitativi previsti dalle presenti linee guida.

Tale ultima norma dispone che i documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, lo stesso comma dispone che l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Viene inoltre previsto che la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. Specifiche disposizioni sono dettate per l'approvvigionamento di beni e servizi informatici.

3. Principi ed indicazioni di carattere generale

Le stazioni appaltanti assicureranno, nelle procedure di appalto relative alle forniture, anche nell'applicazione di norme già vigenti che prevedano, come sopra richiamato, il possesso di requisiti di settore, la valorizzazione della qualità, intesa in senso ampio, come comprensiva della sostenibilità, sia ambientale che sociale, dei prodotti, sia italiani che europei, attraverso la previsione di requisiti e punteggi premiali; al contempo, assicureranno, con le medesime modalità, la partecipazione alle procedure stesse delle micro, piccole e medie imprese, nonché delle realtà aziendali di prossimità, intesa come elemento aente impatto in termini di sostenibilità ambientale: a titolo di esempio, nell'espletamento delle attività inerenti la fornitura (trasporto, messa in opera/in servizio, produzione di rifiuti, eventuali procedure di riutilizzo e riciclo, ecc.); punteggi premiali saranno previsti anche per la qualità del prodotto in termini di sostenibilità sociale, dal punto di vista dei rapporti di lavoro e delle pari opportunità – a titolo di esempio il maggiore o minore livello, anche già raggiunto nelle precedenti procedure di affidamento, delle pratiche di garanzia delle pari opportunità e condizioni di lavoro o impiego di giovani - o delle caratteristiche qualitative (eventuale marchio volontario di qualità e provenienza/tracciabilità).

A tal fine, la stazione appaltante individuerà preliminarmente le specifiche esigenze e finalità dell'approvvigionamento di prodotti, effettuando in un secondo momento la valutazione della coerenza e pertinenza dei criteri e dei parametri di misurazione della qualità dei prodotti, come previsti dalle presenti linee guida, rispetto alle finalità individuate.

In una terza fase, valuterà la proporzionalità del tipo o del livello dei singoli criteri e parametri di misurazione della qualità rispetto all'obiettivo, alla tipologia e alle finalità della procedura di affidamento.

Nel bando o avviso della procedura, e in genere nella documentazione di gara, al fine di consentire la presentazione di una proposta consapevole da parte dei concorrenti e di esprimere una valutazione delle offerte da parte della commissione di gara coerente con gli obiettivi della stazione appaltante, è necessario che i criteri e i parametri vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento – per quanto possibile, in maniera dettagliata e precisa, e definendo, in modo altrettanto chiaro ed analitico, i livelli qualitativi ai quali corrispondono i punteggi previsti.

La legge di gara deve prevedere, altresì, la necessità di produrre idonea documentazione attestante le specifiche modalità con cui i partecipanti alla gara intendono adempiere agli obblighi previsti dall'elenco delle convenzioni internazionali in materia sociale e ambientale di cui all'allegato X alla direttiva 2014/24/UE.

Le stazioni appaltanti possono valutare l'opportunità di introdurre, nella documentazione di gara, un termine entro il quale l'aggiudicatario è chiamato a presentare una relazione tecnica che illustri le misure che si impegna ad attuare ai fini ambientali nonché per promuovere l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese di prossimità. Tali misure possono riguardare l'ottimizzazione della logistica per la riduzione degli impatti ambientali legati ai trasporti facendo riferimento anche alle informazioni da reperire lungo le catene di fornitura.

4. Criteri per la misurazione del livello qualitativo dei prodotti e della loro produzione

Nell'ambito dell'attività di valutazione delle offerte in sede di gara, con particolare riguardo alla valorizzazione degli elementi qualitativi dell'offerta, potrebbero essere considerate, come eventuali requisiti premiali la certificazione d'impresa secondo la norma tecnica ISO 9001:2015, norma internazionale, recepita in Italia dall'UNI, l'Ente nazionale di normazione, che fissa i requisiti standard di un sistema di gestione per la qualità. e può essere applicata a qualsiasi organizzazione, grande o piccola, indipendentemente dal campo di attività. Con riferimento agli aspetti qualitativi, anche degli assetti organizzativi di un'impresa, tale norma indica un approccio aziendale volto al miglioramento continuo, sia in ambito produttivo che di benessere lavorativo. Le organizzazioni con un sistema di gestione della qualità certificato UNI EN ISO 9001:2015 dimostrano il proprio impegno verso una maggiore efficienza organizzativa, attraverso una puntuale definizione degli obiettivi e il loro riesame una volta che questi siano stati raggiunti. Per la misurazione del livello qualitativo dei prodotti, anche in riferimento alle caratteristiche prestazionali, ambientali e di sicurezza, risulta appropriata la richiesta della documentazione probatoria sulla base della quale verificare la conformità ai regolamenti ovvero alle direttive europee rilevanti ai fini della apposizione del marchio CE, di cui al Regolamento (UE) 2019/1020 *del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011*.

Può essere inoltre considerato come criterio premiale il rispetto della norma tecnica ISO 45001:2018 in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

Al fine di verificare i requisiti di cui sopra, la stazione appaltante può richiedere una verifica da parte di un Organismo di Valutazione della Conformità di cui al regolamento 765/2008.

Laddove i prodotti, oggetto di gara, non risultano sottoposti a specifiche norme armonizzate ovvero non rientrano nel campo di applicazione del citato regolamento, dovranno risultare aderenti alle prescrizioni del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo), il quale pur non prevedendo la regolare apposizione della marcatura CE, risulta stringente in ordine alla sicurezza dei prodotti e alle informazioni minime a corredo, al fine di poter facilmente percorrere a ritroso le catene di fornitura e di produzione.

Il livello qualitativo di una fornitura può essere misurato anche attraverso il concetto di prossimità, inteso come eventuale requisito premiale, tenuto conto dell'impatto ambientale dovuto all'espletamento di tutte quelle attività inerenti alla fornitura oggetto di gara (trasporto da e per la stazione appaltante, messa in opera/in servizio delle forniture, produzione di rifiuti, sostituzione e ritiro dei prodotti usati, eventuali procedure di riutilizzo e riciclo, ecc.), in ordine soprattutto all'abbattimento dei livelli di CO₂.

La stazione appaltante in fase di valutazione dell'offerta economicamente vantaggiosa, nell'ambito del criterio del requisito premiale, può assegnare un punteggio alle Imprese che hanno fornito, in fase di manifestazione d'interesse, l'analisi di impatto ambientale comprensiva dell'effettivo consumo energetico per tutte le fasi della fornitura (trasporto da e per la stazione appaltante, messa in opera/in servizio delle forniture, produzione di rifiuti, sostituzione e ritiro dei prodotti usati, eventuali procedure di riutilizzo e riciclo, ecc), .

La stazione appaltante valuterà l'eventuale premio a quelle Imprese più virtuose in ordine soprattutto all'abbattimento dei livelli di CO₂.

Un requisito premiale per l'aggiudicazione di una gara per l'affidamento di lavori e servizi può essere sia la certificazione alla norma tecnica ISO 14001:2015 sia la registrazione EMAS (acronimo di Eco-Management and Audit Scheme) a cui possono aderire le imprese che intendono valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali, in linea con quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, noto anche come EMAS III, che ha l'obiettivo di migliorare gli aspetti ambientali delle organizzazioni attraverso il rispetto della normativa vigente in materia ambientale nonché del miglioramento continuo delle prestazioni ambientali.

Tali norme pongono l'accento sull'analisi del ciclo di vita – Lifecycle Thinking – per la certificazione del sistema di gestione, prendendo in considerazione le conseguenze economiche, ambientali e sociali di un prodotto o di un processo produttivo, nell'arco del suo intero ciclo di vita e dimostrano l'impegno delle imprese certificate, finalizzato alla salvaguardia ambientale e al miglioramento costante delle proprie prestazioni ambientali.

Si richiama l'attenzione sull'opportunità di premiare il possesso della certificazione UNI CEI EN ISO 50001 che fa riferimento al sistema di gestione dell'energia e quindi a possibili riduzioni di consumi energetici nei processi produttivi.

Quanto sopra, anche in accordo al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, come previsto dal Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 - *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

5. Criteri per la misurazione del livello qualitativo dei prodotti sotto il profilo della sostenibilità

Per quel che concerne la valutazione delle offerte in sede di gara, ai fini della sostenibilità ambientale e sociale, risulta dirimente includere fra i criteri di aggiudicazione, i criteri premianti dei pertinenti Criteri Ambientali Minimi sulla base dei prodotti oggetto della fornitura. L'amministrazione seleziona quali dei criteri premianti CAM siano applicabili al prodotto oggetto della fornitura. Tra i criteri premianti possono rientrare anche requisiti premianti di rilievo etico- sociale.

Nel caso di una categoria di prodotto non contemplata da CAM specifici, si può far riferimento al possesso di etichette o certificazioni ambientali accreditate (ad esempio Marchio Ecolabel UE, schema nazionale Made Green in Italy, programma di valutazione dell'impronta ambientale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).