



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Nota illustrativa**

**Bando-tipo n. 2/2017**

**Schema di disciplinare di gara**

**Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo**

## Sommario

Premessa.....	3
1. Oggetto dell'appalto e suddivisione in lotti .....	4
2. Importo a base di gara .....	5
3. Requisiti speciali e mezzi di prova.....	6
4. Contenuto della busta B – offerta tecnico-organizzativa.....	7
5. Criterio di aggiudicazione .....	8
6. Schema di presentazione dell'offerta tecnica.....	8
7. Criteri ambientali minimi.....	9
8. Clausola Sociale.....	10

## **Premessa**

Il D.lgs 18 aprile 2016, n. 50 (in seguito, Codice) dispone che “L’ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell’efficienza, della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti” (art. 213, comma 2) e che «successivamente alla adozione da parte dell’ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità agli stessi» (art. 71), precisando ulteriormente che “le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo” (*ibidem*).

L’Autorità dopo la redazione della Bozza di disciplinare - tipo sui servizi e le forniture in generale ha proceduto all’aggiornamento del Bando tipo sui servizi di pulizia, tenendo conto delle novità del Codice e del D. Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (in seguito, Decreto correttivo o correttivo).

Il Disciplinare prende le mosse dal modello redatto per i servizi e le forniture in generale, opportunamente integrato con clausole di dettaglio mirate alla disciplina di aspetti specifici e tipici dei servizi di pulizia. In tale ottica, a differenza del disciplinare sui servizi e le forniture in generale, il Bando tipo sui servizi di pulizia è corredato di allegati, costituenti parte integrante della *lex specialis*, volti a fornire elementi di indirizzo per l’esatta individuazione dei fabbisogni nonché a declinare (possibili) criteri qualitativi per l’individuazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Il presente lavoro – alla luce del nuovo Codice – adotta il Bando tipo sui servizi di pulizia nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell’offerta più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, così perseguendo l’obiettivo di fornire alle stazioni appaltanti uno strumento a garanzia di efficienza, standard di qualità dell’azione amministrativa e omogeneità dei procedimenti (art. 213). Si tratta, invero, dello schema di Disciplinare di gara, che presenta aspetti di complessità maggiore rispetto al mero Bando di gara e, dunque, esigenze di orientamento e standardizzazione più avvertite dalle stazioni appaltanti.

Il Disciplinare prende in considerazione la sola procedura aperta di cui all’art. 60 del Codice, con applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, di cui all’art. 95, comma 2, del Codice. Tale scelta si impone come doverosa alla luce dell’obbligatorio utilizzo del criterio citato, imposto dall’art. 95, comma 3, lett. a) del Codice. Il criterio prescelto appare, invero, di particolare significato anche per il legislatore comunitario al fine di contemperare i fattori qualitativi accanto agli aspetti meramente economici (*cf.* artt. 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE).

Il Disciplinare in commento riguarda la gestione di gare per l’approvvigionamento del servizio di pulizia per tutte le amministrazioni non soggette all’obbligo di acquisto centralizzato per le categorie merceologiche di cui al D.M. 24 dicembre 2015 (valido per il biennio 2016-2017), emanato in attuazione dell’art. 9, comma 3, del D.L. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, nonché per tutte le amministrazioni che, pur essendo tenute all’obbligatorio acquisto centralizzato, non avendo disponibilità di convenzioni e/o accordi quadro (il cui affidamento fosse in atto), necessitano di bandire autonomamente la gara.

Il Disciplinare in parola è vincolante nei settori ordinari e per gli enti aggiudicatori aventi natura di amministrazioni aggiudicatrici che operano nei settori speciali. Tuttavia, si invitano anche gli altri enti ad utilizzare le parti dello schema proposto, in quanto compatibili con la disciplina dei suddetti settori, al fine di ottenere una maggiore standardizzazione dei bandi di gara.

Il modello deve essere letto alla luce della nota illustrativa allegata al Bando tipo n. 1, sui servizi e le forniture in generale ma è corredato, altresì, dalla presente nota illustrativa che fornisce chiarimenti e precisazioni sulle clausole del disciplinare che costituiscono espressione delle peculiarità del servizio di pulizia e, in quanto tali, si discostano dalla Bando tipo n. 1.

Tenuto conto, infatti, che gli aspetti generali della disciplina contenuta nel disciplinare sui servizi di pulizia sono stati già ampiamente illustrati con la nota illustrativa allegata al Bando tipo n. 1, sui servizi e le forniture in generale, saranno di seguito illustrati specifici aspetti, e le relative scelte di campo, che riguardano le peculiarità dei servizi di pulizia.

Naturalmente, gli esiti della consultazione indetta sul Bando tipo n. 1, sui servizi e le forniture in generale, nei limiti di compatibilità con la specificità dei servizi, avranno effetto anche sulla stesura finale del Bando tipo n. 2, sui servizi di pulizia.

La relazione AIR, che seguirà la fase di consultazione, conterrà una chiara motivazione delle scelte di campo effettuate e dei motivi per cui non si è dato seguito ad alcuni dei suggerimenti pervenuti in fase di consultazione.

### **1. Oggetto dell'appalto e suddivisione in lotti**

L'art. 4 del disciplinare di gara è dedicato all'oggetto dell'appalto, che comprende sia i servizi sia la fornitura di prodotti strumentali all'espletamento dei primi. Entrambi devono necessariamente essere specificati mediante indicazione del *Common Procurement Vocabulary* (in seguito, CPV), che dovrà essere dettagliato e quanto più prossimo al servizio e ai prodotti richiesti. Anche negli appalti di servizi di pulizia la Stazione appaltante avrà cura di specificare con esattezza le eventuali prestazioni di carattere principale e secondario. Tale scomposizione rileva, come noto, anche ai fini della costituzione di eventuali raggruppamenti temporanei di tipo verticale o misto.

Ai fini dell'esatta individuazione dei fabbisogni della stazione appaltante e della chiara descrizione dei servizi oggetto di approvvigionamento potrà essere utilizzato l'Allegato n. 1, composto da diverse schede, che forniscono indicazioni di massima sulle caratteristiche degli immobili, distinte in ragione della tipologia di superficie (la diversa natura e i relativi metri quadri) e della destinazione d'uso dei diversi locali/luoghi su cui il servizio ricade, sulla tipologia di servizio e sulla relativa frequenza in ragione della citata destinazione d'uso, tenendo anche conto, infine, del numero di personale impiegato dal fornitore uscente. Quest'ultima si appalesa operazione non solo utile per l'esatta determinazione della base d'asta ma anche necessaria per una stima separata (art. 23, comma 16, ult. per., Codice) del costo della manodopera, con riferimento alla quale è stata predisposta un'apposita tabella (tabella E-bis.) che, partendo dalla ricognizione del personale impiegato dal fornitore uscente, consente di tener conto di eventuali prestazioni aggiuntive e/o modificative delle precedenti, nonché per la corretta applicazione della clausola sociale (art. 50 del Codice), per i quali si rinvia ai par. 8, della presente nota illustrativa.

Anche per i servizi di pulizia, naturalmente, laddove ve ne fosse la possibilità/necessità sono state introdotte specifiche clausole per la suddivisione dell'oggetto dell'appalto in lotti funzionali. Al riguardo, si richiama l'obbligo delle stazioni appaltanti, ove possibile ed economicamente conveniente, di suddividere gli appalti in lotti funzionali. Tale suddivisione è finalizzata a favorire l'accesso al mercato dei contratti pubblici delle micro, piccole e medie imprese e deve avvenire nel rispetto della disciplina

comunitaria in materia di appalti (art. 51, Codice). A titolo esemplificativo, l'opportunità di tale suddivisione potrebbe essere valutata nel caso in cui il servizio debba essere svolto – o le forniture debbano essere consegnate – su più immobili o sedi, eventualmente dislocati sul territorio (es. più plessi scolastici, diverse facoltà/sedi della stessa Università, diverse sedi di Uffici comunali/provinciali/regionali), per i quali sono necessarie prestazioni in tutto o in parte diverse o comunque una capacità economica ed organizzativa che non tutti gli operatori economici potrebbero essere in grado di garantire.

È stata ipotizzata la suddivisione in lotti sia prestazionali che funzionali. In realtà l'ipotesi più probabile a verificarsi (tranne ipotesi più rare in cui il servizio di pulizia comprenda attività molto eterogenee, per es. pulizia di aree interne, da un lato, e di ampie aree verdi, dall'altro) è quella della distinzione in lotti funzionali, da intendersi come specifici oggetti di appalto aggiudicabili anche con separata ed autonoma procedura, così come previsto dall'art. 3, comma 1, lett. qq) del Codice, perché riguardanti, per es., autonomi e distinti immobili, talvolta anche collocati a distanza tra loro.

## ***2. Importo a base di gara***

L'importo posto a base di gara per i servizi di pulizia oggetto d'appalto deve essere calcolato per tutta la durata contrattuale, al netto dell'IVA e degli oneri di sicurezza non soggetti al ribasso. I costi della manodopera, pur rientrando nell'importo complessivo dell'appalto e come tali soggetti a ribasso, dovranno essere individuati separatamente (art. 23, comma 16, ult. per., Codice). Per le peculiarità dei servizi di pulizia, che sono per definizione un servizio ad alta intensità di manodopera, il calcolo dell'importo a base d'asta è fortemente condizionato dall'esatta stima della manodopera necessaria per l'erogazione del servizio richiesto. A tal fine la scheda E dell'allegato 1 fornisce indicazioni utili per la determinazione della base d'asta partendo dal "censimento" delle unità di personale, distinte per qualifica, impiegate dal fornitore uscente, tenendo conto della retribuzione prevista dal contratto collettivo di settore. Anche le altre schede dell'allegato 1 – indirizzando verso un'analisi di dettaglio nella stima dei fabbisogni, anche attraverso un'esatta rilevazione delle superficie e della relativa finitura – costituiscono un valido ausilio per l'esatta determinazione della base e della stima del personale, con i relativi costi, da impiegare nel servizio.

La natura delle prestazioni del servizio in questione, ad alta intensità di manodopera, infatti, induce a prestare molta attenzione al problema del rispetto del costo del lavoro nelle gare di appalto pubbliche, in una prospettiva in cui la salvaguardia della libertà organizzativa di impresa e la libera concorrenza devono coniugarsi con il necessario rispetto di regole minimali fissate dalle leggi e dai contratti collettivi in materia di rapporto di lavoro.

Una criticità tipica del settore è proprio rappresentata dal fatto che agli addetti al servizio di pulizia, vengono talvolta riconosciute remunerazioni inferiori alle previsioni dei contratti collettivi, il che costituisce un significativo elemento di alterazione del libero gioco della concorrenza, a danno delle imprese ossequiose dei minimi contrattuali. È pertanto necessario procedere a un'esatta stima delle unità necessarie e al calcolo delle retribuzioni, ai fini della determinazione della base d'asta e del costo della manodopera, in applicazione della contrattazione di settore, ciò che consente di operare, poi, a valle, una corretta verifica di sostenibilità/congruità dell'offerta in base all'omologo, separato dato sul costo del personale, indicato in offerta dal concorrente.

### 3. *Requisiti speciali e mezzi di prova*

Il Disciplinare contiene indicazioni in ordine ai requisiti speciali di partecipazione alla gara e alle modalità con cui gli stessi possono essere richiesti e comprovati, tenendo conto anche delle previsioni dell'allegato XVII del Codice.

Le stazioni appaltanti possono richiedere, in coerenza con un principio ampiamente consolidato in giurisprudenza, requisiti ulteriori rispetto a quelli normativamente previsti, qualora questi siano proporzionati, ragionevoli oltre che pertinenti e logicamente connessi all'oggetto dell'appalto e allo scopo perseguito (*cf. ex multis*: T.A.R. Puglia Lecce, Sez. III, 29 aprile 2015, n. 1423; Cons. Stato Sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3740).

In tema di idoneità professionale si è previsto che per le imprese che svolgono servizi di pulizia, iscrizione al Registro delle Imprese o Albo provinciale delle Imprese artigiane ai sensi della l. 25 gennaio 1994, n. 82 e del d.m. 7 luglio 1997, n. 274 con appartenenza almeno alla fascia di classificazione di cui all'art. 3 del citato decreto, determinata dalla stazione appaltante nella propria *lex specialis* di gara, in base all'importo del servizio. Per le imprese, invece, che svolgono servizi diversi da, o ulteriori rispetto a, quelli di pulizia, che probabilmente sono associati/consorziate con operatori economici esercenti servizi di pulizia, iscrizione al Registro delle Imprese o Albo provinciale delle Imprese artigiane per attività inerenti all'oggetto, ciò beninteso, nei casi in cui si tratti di appalto misto di servizi di pulizia e altre attività ausiliarie o accessorie/complementari ma, comunque, di diversa natura.

Relativamente ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, il modello riporta alcuni requisiti previsti dall'art. 83 del Codice, alla luce di quanto dettagliato anche nell'allegato XVII. È facoltà della stazione appaltante inserire uno o più degli esempi riportati (ad esempio: il fatturato aziendale, globale o specifico, l'esecuzione di servizi analoghi, le certificazioni, ecc.) ovvero prevedere ulteriori requisiti, considerato che l'articolo richiamato e l'allegato XVII non individuano requisiti predefiniti ma semplicemente uno o più modi per il soddisfacimento dei requisiti di partecipazione, la cui concreta declinazione è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

In tema di requisiti di capacità tecnica e professionale, il Disciplinare prevede il requisito relativo allo svolgimento di servizi/forniture analoghi a quelli oggetto di gara, con indicazione distinta a seconda che si tratti di impresa che svolge propriamente i servizi di pulizia ovvero altri servizi ausiliari o accessori/complementari.

Il dettaglio degli altri requisiti tecnici, riprese dall'allegato XVII al Codice, non riporta, diversamente da quanto previsto nel Bando tipo sui servizi e forniture in generale, tutte le opzioni offerte dal citato allegato, non risultando pertinenti alla tipologia del servizio oggetto del disciplinare tipo alcune specifiche indicazioni in esso contenute. Ci si riferisce, in particolare, agli **strumenti di studio e ricerca** secondo determinati livelli minimi, al superamento con esito positivo di **verifiche** (da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o, per suo conto, di un organismo ufficiale competente del paese in cui il fornitore o il prestatore dei servizi è stabilito) sulle **capacità di produzione** (del fornitore) e/o sulla **capacità tecnica** (del prestatore di servizi) e sugli **strumenti di studio e di ricerca di cui dispone il concorrente**, nonché sulle **misure adottate** per garantire la qualità, all'**elenco dei titoli di studio e/o professionali** di cui sono in possesso il prestatore di servizio/imprenditore e/o i componenti della struttura tecnico, all'**organico medio annuo** e, altresì, alla **presentazione di campioni** al possesso di **certificati** rilasciati da istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo della

qualità, di riconosciuta competenza, di **conformità** del prodotto a determinate **specifiche tecniche/norme** (questi ultimi requisiti, peraltro, sono riferiti solo alle forniture).

Il Disciplinare ha mantenuto, invece, la possibilità di inserire, tra i requisiti di partecipazione, la richiesta di eventuali certificazioni ritenute necessarie per lo svolgimento dei servizi o della fornitura. Tale facoltà è generalmente riconosciuta alle stazioni appaltanti in virtù della discrezionalità che connota l'azione amministrativa ed è espressamente ammessa dall'art. 87, Codice, con l'avvertenza che possono essere considerati legittimi i requisiti richiesti dalla *lex specialis* che, pur essendo ulteriori e più restrittivi di quelli previsti dalla legge, rispettino il limite della logicità, della ragionevolezza e siano pertinenti e congrui rispetto all'oggetto del contratto. In tale ottica è stata mantenuta la certificazione riguardante eventuali misure connesse alla gestione ambientale che, ai sensi dell'art. 44 del Codice, hanno come riferimento il sistema comunitario di *Eco-Management and Audit Scheme* (EMAS) o altri sistemi che siano riconosciuti a livello europeo o internazionale (*cf.* art. 62 Dir. 24/2014/UE). Ciò in considerazione del fatto che prossimamente il marchio di qualità ambientale (e prestazionale) dell'Unione Europea sarà previsto anche per un servizio, come quello del *cleaning*, caratterizzato in questi anni da un tasso notevole di innovazione ambientale che ha interessato i prodotti, le attrezzature e i macchinari di pulizia. La Commissione ha già svolto un'ampia consultazione per l'individuazione dei criteri che presiedono al rilascio della certificazione Ecolabel. Per maggiori informazioni al riguardo si può consultare il sito della Commissione alla sezione Product Policy Bureau > Product Bureau Home > Cleaning Services, dal titolo "*EU Ecolabel development and revision of Green Public Procurement criteria for Cleaning Services?*" (<http://susproc.jrc.ec.europa.eu/cleaning%20services/stakeholders.html>).

#### **4. Contenuto della busta B – offerta tecnico-organizzativa**

La specificità dei servizi di pulizia reca la necessità di rispettare il d.m. 24 maggio 2012 del Ministero dell'ambiente, sui criteri ambientali minimi dettati specificamente per i servizi in parola.

In tale ottica è stato previsto di inserire la prescritta (dal d.m. citato) allegazione dell'elenco completo dei prodotti (detergenti, disinfettanti, altri prodotti, prodotti ausiliari) che il concorrente si impegna ad utilizzare all'interno della busta contenente l'offerta tecnica. Si tratta, infatti di una specifica tecnica del d.m. citato che riguarda l'offerta, la quale deve rispettare, pena l'esclusione dalla procedura di gara, le caratteristiche minime stabilite nel Progetto, le specifiche tecniche in esso contenute nonché le specifiche tecniche (e le clausole contrattuali) di cui al d.m. 24 maggio 2012 del Ministero dell'ambiente e della salute e del mare, recante "criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene", nei termini in cui, peraltro sono state trasfuse nel Capitolato speciale dell'appalto. Quest'ultimo, in verità, è l'atto in cui deve essere data concreta attuazione alle prescrizioni obbligatorie recate dal d.m. 24 maggio 2012.

L'elenco citato deve contenere l'indicazione di tutti i prodotti che il concorrente si impegna ad utilizzare, riconducibili alle categorie di cui ai punti 5.3.1 (detergenti multiuso, per finestre e servizi sanitari), 5.3.2 (disinfettanti e detergenti "superconcentrati"), 5.3.3 (altri prodotti), e, in via facoltativa, di cui al punto 5.3.4 (prodotti ausiliari). Tali prodotti devono, a pena di esclusione, essere conformi alle specifiche tecniche relative ai criteri ambientali minimi di cui al capitolo 6, punto 6.1 e punto 6.2 d.m. 24 maggio 2012.

Il previsto inserimento nella busta contenente l'offerta tecnica è stato deciso in ragione della considerazione secondo cui, laddove fossero possedute caratteristiche e requisiti superiori a quelli

minimi prescritti (es. etichettature ambientali ISO di tipo I) e questi fossero stati contemplati quali “criteri premiali” di cui all’art. 95, comma 13, con attribuzione di specifico punteggio, la loro rivelazione non può che avvenire nella fase dedicata all’apertura della busta contenente l’offerta tecnica, in ossequio ai principi di segretezza dell’offerta, parità di trattamento nonché di imparzialità delle valutazioni operate dalla commissione giudicatrice.

Per il servizio di sanificazione per le strutture sanitarie sono state predisposte clausole di analogo contenuto, tenendo conto delle previsioni di cui al d.m. 18 ottobre 2016 recante i “Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di sanificazione per le strutture sanitarie e per la fornitura di prodotti detergenti”.

### ***5. Criterio di aggiudicazione***

I servizi di pulizia, che per la loro caratteristica ontologica di vedere impiegata un’elevata componente di forza lavoro rientrano sicuramente nei servizi ad alta intensità di manodopera, la cui definizione è data dall’art. 50, comma 1, del Codice, sono da aggiudicarsi obbligatoriamente secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell’art. 95, comma 3, lett. a) del Codice.

La specificità che li connota sotto il profilo dell’impatto ambientale, il che implica la loro sottoposizione alle disposizioni sui criteri ambientali minimi, si riflette anche sulla possibilità di valutare, in funzione premiale dell’offerta, una serie di aspetti che attengono a misure e caratteristiche incrementalmente rispetto ai criteri ambientali minimi previsti nel d.m. 24 maggio 2012. Ci si riferisce, in particolare, alla minimizzazione dei consumi di energia e acqua, alla minimizzazione dell’impatto ambientale (per la riduzione dei rifiuti o di altre esternalità ambientali negative), alla qualità dei prodotti di pulizia e delle macchine aspiratrici (quale può essere, per es., la conformità ai criteri di assegnazione delle etichette ambientali ISO di tipo I).

Nell’allegato 2 al disciplinare, sono stati dettagliati alcuni esempi di criteri motivazionali da leggere in combinazione con l’indice dell’offerta tecnica di cui all’allegato 3, secondo il quale l’operatore è tenuto a dichiarare, nel dettaglio, gli elementi oggetto di valutazione.

Particolare attenzione è stata data alla qualità della struttura organizzativa e all’efficienza dell’organizzazione operativa del servizio e del piano di lavoro, attraverso una serie di sub-criteri che tengono conto degli aspetti più significativi sotto il profilo dell’efficienza e della qualità. Ciò anche tenendo conto dell’indice di produttività espresso in m<sup>2</sup> /ore di lavoro, da considerarsi come base di riferimento (l’elemento è richiesto che sia indicato nell’indice dell’offerta tecnica, di cui all’allegato 3) per la sostenibilità, sotto il profilo dell’efficienza e della qualità, dell’offerta presentata.

### ***6. Schema di presentazione dell’offerta tecnica***

La relazione tecnica di cui alla lett. a) del punto 17 (contenuto della Busta B – offerta tecnico-organizzativa) del disciplinare di gara, di cui all’allegato 3, contiene tutti i dati utili a far emergere gli elementi oggetto di valutazione dell’offerta, secondo i criteri motivazionali indicati nell’allegato 2.



La standardizzazione della scheda di presentazione dell'offerta costituisce un indispensabile strumento per la corretta gestione della procedura di gara. La presentazione dell'offerta tecnica secondo un modello che garantisca la completezza e l'eshaustività di tutte le informazioni necessarie ad una sua coerente valutazione, rispetto ai criteri motivazionali stabiliti nel bando, può essere ritenuto un valido strumento idoneo a garantire trasparenza e imparzialità delle operazioni di attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica. L'esatta corrispondenza, infatti, degli elementi oggetto di valutazione dell'offerta (da descrivere e illustrare all'interno della Busta B) con i criteri motivazionali (e i relativi sub-criteri) previsti per l'attribuzione dei punteggi, garantisce che le valutazioni siano effettuate sulla base di elementi uniformi e oggettivi, che la commissione può facilmente individuare e correttamente comparare, in modo trasparente e quindi imparziale.

L'articolazione della scheda segue la stessa elencazione degli elementi contenuti nelle tabelle **A**, **B**, dei criteri motivazionali sia con riferimento al criterio relativo alla "qualità della struttura organizzativa" che con riferimento al criterio concernente la "Qualità del piano di lavoro", come pure con riferimento ai criteri riguardante la "Qualità dei servizi migliorativi" e a quelli relativi all'"Efficacia dei sistemi di verifica". Stessa operazione ha riguardato, altresì, i criteri motivazionali di cui alla tabella **C**, relativi all'incremento dei criteri ambientali minimi e concernenti, più specificamente, l'efficacia delle misure per la riduzione/contenimento degli impatti ambientali, sia con riferimento ai servizi di pulizia in generale (d.m. 24 maggio 2012) sia con riferimento a quelli di sanificazione per le strutture sanitarie (d.m. 18 ottobre 2016).

## **7. Criteri ambientali minimi**

È stata data adeguata rilevanza all'obbligo di rispettare i criteri ambientali minimi – di cui ai d.m. 24 maggio 2012 e 18 ottobre 2016 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – i quali afferiscono all'offerta e non all'offerente, e la cui specifica previsione (con la quale si prescrive di fornire apposito elenco dei prodotti) è stata inserita tra gli elementi da dichiararsi nella busta contenente l'offerta tecnica, per le motivazioni indicate al par. n. 4.

La formulazione della clausola sui criteri ambientali minimi, che riguardano le specifiche tecniche (i dd.mm. citati contengono anche previsioni da trasfondere in clausole contrattuali), tiene conto del fatto che con il decreto correttivo al Codice (D.Lgs. n. 56/2017), l'art. 34 è stato modificato – mediante l'espunzione del precedente comma 2, che conteneva un'indicazione di percentuale minima (pari al 50% dell'importo a base di gara) – nel senso di una loro obbligatoria applicazione per la totalità dell'appalto. Infatti, la norma del comma 1 dell'art. 34 cit., correttamente interpretata, alla luce di ciò che anche la Relazione illustrativa la D.Lgs. n. 56/2017 prevede, deve essere intesa come riferita alle specifiche tecniche (e alle condizioni contrattuali) relative all'intero appalto.

La citata Relazione chiarisce, infatti, che *“Le modifiche apportate sono volte a far applicare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei CAM (Criteri Ambientali Minimi), per l'intero valore delle forniture, dei servizi e dei lavori oggetto di criteri ambientali minimi sia nei casi degli appalti sopra che sotto la soglia comunitaria, ivi inclusi gli affidamenti diretti. Si ritiene opportuno eliminare il riferimento all'obbligo di introdurre specifiche tecniche e clausole contrattuali per un valore "parziale". La formulazione che si intende modificare genera confusione e interpretazioni differenti, soprattutto nel settore degli appalti di servizi, ma anche nel caso di appalti di forniture, specie laddove le stazioni appaltanti sono tenute ad approvvigionarsi da convenzioni effettuate da centrali di committenza e non possono tecnicamente suddividere l'appalto prevedendo prodotti con caratteristiche diverse. Inoltre, per le forniture, si sottolinea una importante*

*criticità derivante dal fatto che si genera un divario di trattamento tra destinatari di prodotti verdi (per esempio con minori emissioni anche di sostanze pericolose in fase di uso) e destinatari con prodotti privi di tali caratteristiche”.*

## **8. Clausola Sociale**

La peculiarità dei servizi di pulizia si riflette anche sulla formulazione della clausola sociale che, inevitabilmente risente della specificità degli stessi e soprattutto delle modalità della loro erogazione, che richiede la presenza di personale sul luogo in orari tali da non interferire con le normali attività degli uffici e che, quindi, possano assicurare continuità di prestazioni con lo stesso standard di performance, in luoghi a loro già conosciuti.

Pertanto, in conformità agli obblighi applicabili in materia di diritto sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia, al fine di promuovere, in particolare, la stabilità occupazionale, si è specificamente previsto che l'appalto sui servizi di pulizia è sottoposto all'osservanza delle norme in materia di cessazione/cambio di appalto.

A dettare le regole di funzionamento del cambio appalto è l'art. 4 del CCNL relativo al personale dipendente dalle aziende del settore “imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi”.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 4 citato, *“Alla scadenza del contratto di appalto possono verificarsi 2 casi:*

*a) in caso di cessazione di appalto a parità di termini, modalità e prestazioni contrattuali l'impresa subentrante si impegna a garantire l'assunzione senza periodo di prova degli addetti esistenti in organico sull'appalto risultanti da documentazione probante che lo determini almeno 4 mesi prima della cessazione stessa, salvo casi particolari quali dimissioni, pensionamenti, decessi;*

*b) in caso di cessazione di appalto con modificazioni di termini, modalità e prestazioni contrattuali, l'impresa subentrante - ancorché sia la stessa che già gestiva il servizio - sarà convocata presso l'Associazione territoriale cui conferisce mandato, o in assenza presso la Direzione Provinciale del Lavoro o eventuale analoga istituzione territoriale competente, ove possibile nei 15 giorni precedenti con la rappresentanza sindacale aziendale e le Organizzazioni sindacali stipulanti territorialmente competenti per un esame della situazione, al fine di armonizzare le mutate esigenze tecnico-organizzative dell'appalto con il mantenimento dei livelli occupazionali, tenuto conto delle condizioni professionali e di utilizzo del personale impiegato, anche facendo ricorso a processi di mobilità da posto di lavoro a posto di lavoro nell'ambito dell'attività dell'impresa ovvero a strumenti quali part-time, riduzione orario di lavoro, flessibilità delle giornate lavorative, mobilità”.*

È evidente come in entrambi i casi la norma del contratto collettivo miri al mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti, mediante l'assunzione di tutto il personale impiegato dal fornitore uscente.

La ragione di tale approccio garantista, nei servizi di pulizia, è ben esplicitata anche dallo stesso art. 4, che al comma 1, testualmente recita: *“Rilevato che il settore è caratterizzato, nella generalità dei casi, dalla produzione dei servizi tramite contratti di appalto e che da questo conseguono frequenti cambi di gestione fra le imprese con risoluzione di rapporti di lavoro da parte dell'impresa cedente e predisposizione delle necessarie risorse lavorative, con assunzioni ex novo, da parte dell'impresa subentrante, le Parti intendono tenere conto, da un lato, delle caratteristiche strutturali del settore medesimo e delle attività delle imprese e, dall'altro, dell'obiettivo di tutelare nel modo più concreto i livelli complessivi della occupazione”*

Strumentale alla corretta applicazione della clausola sociale e a garanzia del puntuale rispetto della previsione di cui all'art. 4, del CCNL citato, è la Tabella E dell'Allegato 1 al Disciplinare, nella quale vengono forniti tutti i dati relativi alle unità di personale impiegato, distinti per qualifica, livello,

anzianità di servizio, e dell'appartenenza o meno alla categoria dei lavori svantaggiati di cui alla legge n. 381/92 e con l'indicazione del monte ore settimanale, della sede di lavoro.

Secondo il CCNL di riferimento, nelle procedure di cambio di appalto l'impresa subentrante è tenuta ad assumere in qualità di dipendenti i lavoratori dipendenti e i soci – lavoratori con rapporto di lavoro subordinato trasferiti dall'azienda cessante.

Ove l'impresa subentrante sia costituita in forma cooperativa, resta impregiudicata la successiva facoltà del lavoratore dipendente di presentare formale richiesta di adesione in qualità di socio, cui deve, comunque, essere garantito un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal CCNL applicabile alle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi.

Oltre alla salvaguardia dei livelli occupazionali, infatti, il Disciplinare ha previsto, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge 8 novembre 1991, n. 381, anche la promozione dell'inserimento di lavoratori svantaggiati appartenenti alle categorie di cui all'art. 5 della citata legge.

Soggetti svantaggiati che dovranno essere, di norma, selezionati tra coloro che risultino aver effettuato, con successo, specifici programmi di accompagnamento al lavoro, realizzati dai servizi socio sanitari della Aziende Unità Sanitarie Locali.

Resta inteso che il rispetto degli obblighi sociali, anche quando gli stessi siano imposti in termini molto stringenti dalla normativa interna, anche di fonte pattizia, come avviene nei servizi di pulizia nel nostro ordinamento, deve in ogni caso avvenire in armonia con i principi europei del libera concorrenza e della libertà d'impresa. A questi ultimi deve essere, pertanto, informata, l'interpretazione delle disposizioni interne, siano esse di rango primario, secondario oppure derivanti dai contratti collettivi, onde evitare un contrasto con il diritto dell'Unione. Conseguentemente l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente, nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante. In tal senso si è costantemente pronunciata la giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, III, n. 1255/2016; Consiglio di Stato, III, n. 1896/2013), anche in tempi recentissimi e vagliando i suddetti profili alla luce della stessa novella normativa del D.Lgs. n. 50/2016 (cfr. Tar Toscana, n. 231/2017).