



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Bando-tipo n. 2**

**Nota illustrativa**

**Schema di disciplinare di gara**

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

1. Premessa .....	3
2. Criteri ambientali minimi - CAM .....	4
3. Oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti (art. 3) .....	5
4. Requisiti speciali e mezzi di prova (art. 7) .....	6
5. Contenuto della busta B – offerta tecnica (art. 16) .....	7
6. Criterio di aggiudicazione (art. 18) .....	9
7. Clausola Sociale (art. 25) .....	10

## **1. 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, comunemente 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 l’adozione del Bando-tipo n. 1 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 (cd. decreto correttivo).

Tale atto prende le mosse dal citato Bando tipo n. 1, opportunamente integrato con clausole di dettaglio mirate alla disciplina di aspetti specifici e tipici dei servizi di pulizia. In tale ottica, a differenza di tale modello, 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 n. 2 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. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con modificazioni dalla legge n. 23 giugno 2014, n. 89), nonché per tutte le amministrazioni che, pur essendo tenute all’obbligatorio acquisto centralizzato, non avendo disponibilità di convenzioni e/o accordi quadro, 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, qualora compatibili con la disciplina dei suddetti settori, al fine di ottenere una maggiore standardizzazione dei documenti di gara.

Non è obbligatorio l’utilizzo del Disciplinare tipo nel caso di gare bandite dai soggetti aggregatori aventi ad oggetto l’acquisto centralizzato dei servizi di pulizia mediante convenzioni o accordi quadro. È nella

facoltà della stazione appaltante utilizzare il Bando-tipo n. 2, limitatamente alle parti compatibili con le specificità delle gare da essi bandite.

Il modello deve essere letto alla luce sia della nota illustrativa allegata al Bando-tipo n. 1 sui servizi e le forniture in generale, sia della presente nota illustrativa che fornisce chiarimenti e precisazioni sulle clausole del disciplinare che costituiscono espressione delle peculiarità del servizio di pulizia.

## **2. Criteri ambientali minimi - CAM**

L'art. 34 del Codice stabilisce che le stazioni appaltanti contribuiscano al *“conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi”*. Per l'attuazione di tale piano il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha adottato, nel settore delle pulizie, il d.m. 24 maggio 2012 recante *“criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene”* e il d.m. del 18 ottobre 2016 recante *“criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di sanificazione per le strutture sanitarie e per la fornitura di prodotti detergenti”* (CAM).

Il primo comma dell'art. 34 citato impone alle stazioni appaltanti di inserire, nella documentazione progettuale e di gara, almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei citati d.m..

Il secondo comma del medesimo articolo stabilisce che le stazioni appaltanti, qualora intendano valorizzare, tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto, gli aspetti ambientali (cfr. art. 95, comma 6 del Codice), debbano tenere in considerazione i criteri premianti definiti nei suddetti decreti.

Nel Disciplinare-tipo è stata data attuazione all'obbligo di cui al comma 1, sia richiamando l'obbligo di rispettare tali criteri nell'esecuzione del servizio (cfr. art 24 del Disciplinare), sia obbligando i concorrenti a fornire, nell'offerta tecnica, l'elenco dei prodotti (adempimento richiesto dalle specifiche tecniche contenute nei citati d.m. - cfr. più ampiamente par. n. 5).

Si evidenzia che il Disciplinare-tipo tiene conto delle modifiche operate dal d.lgs. n. 56/2017 (cd. decreto correttivo) all'art. 34 del Codice. La precedente versione del citato articolo, infatti, conteneva l'indicazione di una percentuale minima (pari al 50% dell'importo a base di gara) di applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM). La versione attuale dell'articolo, modificato dal decreto correttivo, impone l'obbligatoria applicazione per la totalità dell'appalto. Infatti, la norma del comma 1 dell'art. 34, alla luce di ciò che anche la Relazione illustrativa del 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”*.

Nel Disciplinare-tipo è stata data, inoltre, attuazione all'obbligo di cui al comma 2 dell'art. 34, inserendo tra gli esempi di criteri di aggiudicazione, i criteri premianti di cui ai citati d.m. (vds. tabelle C dell'allegato n. 2 – cfr. successivi paragrafi 3 e 4).

### **3. Oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti (art. 3)**

#### *3.1 Oggetto dell'appalto e suddivisione in lotti*

L'art. 3 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. I servizi e, ove necessario, le relative forniture, devono obbligatoriamente essere specificati mediante indicazione del *Common Procurement Vocabulary* (in seguito, CPV), che dovrà essere dettagliato e quanto più prossimo all'oggetto della gara. 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 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 la relativa frequenza in ragione della citata destinazione d'uso; sul 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, nonché per la corretta applicazione della clausola sociale (art. 50 del Codice), per la quale si rinvia al par. 7 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. Al riguardo, si richiama l'obbligo delle stazioni appaltanti, ove possibile ed economicamente conveniente, di suddividere gli appalti in lotti. 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 del 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 (tranne ipotesi 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.

#### *3.2 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 stimati dalla stazione appaltante, pur rientrando nell'importo complessivo dell'appalto e come tali soggetti a ribasso, dovranno essere indicati da quest'ultima anche separatamente (art. 23, comma 16, ult. per., Codice). Per le peculiarità dei servizi di pulizia, caratterizzati da 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 contenendo un "censimento" delle unità di personale dell'appaltatore uscente, distinte per qualifica/categoria e livello, con indicazione del contratto collettivo di settore applicato.

Anche le altre informazioni contenute nelle 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 del servizio e, quindi, della stima dei costi del personale necessario per l'esecuzione del medesimo.

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, 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 anche un significativo elemento di alterazione del libero gioco della concorrenza, a danno delle imprese che rispettano i minimi contrattuali. È pertanto necessario procedere a un'esatta stima delle unità di personale necessarie ai fini della determinazione della base d'asta e del costo della manodopera, in applicazione della contrattazione di settore. Ciò consente di operare, 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.

#### **4. Requisiti speciali e mezzi di prova (art. 7)**

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 e 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 prevista: a) per le imprese che svolgono servizi di pulizia, l'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; b) per le imprese che svolgono servizi aggiuntivi e connessi al servizio di pulizia – associate agli operatori economici esercenti servizi di pulizia – l'iscrizione al Registro delle Imprese o Albo provinciale delle Imprese artigiane per attività inerenti al servizio da svolgere; 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-professionale, il modello riporta alcuni dei 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 riporta il requisito relativo allo svolgimento di servizi analoghi a quelli oggetto di gara, prevedendo la possibilità di richiedere ulteriori servizi analoghi anche per prestazioni secondarie.

Il dettaglio degli altri requisiti tecnici non riporta, diversamente da quanto previsto nel Bando-tipo n. 1, tutte le opzioni offerte dal citato allegato XVII non risultando, alcune specifiche indicazioni in esso contenute, pertinenti alla tipologia del servizio oggetto del disciplinare tipo. Ci si riferisce, in particolare, a: strumenti di studio e ricerca secondo determinati livelli minimi; superamento con esito positivo di verifiche (da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o, per suo conto, di un organismo ufficiale competente dello Stato 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; elenco dei titoli di studio e/o professionali di cui sono in possesso il prestatore di servizio/imprenditore e/o i componenti della struttura tecnica; organico medio annuo; presentazione di campioni; possesso di certificati rilasciati da istituti o servizi ufficiali, di riconosciuta competenza, incaricati del controllo della qualità che attestino la conformità del prodotto a determinate specifiche tecniche/norme (questi ultimi requisiti, peraltro, sono riferiti solo alle forniture).

Il Disciplinare ha previsto la facoltà di richiedere, quale requisito di partecipazione, eventuali certificazioni del sistema di gestione della qualità, che la stazione appaltante potrebbe ritenere necessarie per lo svolgimento dei servizi. Tale facoltà è generalmente riconosciuta alle stazioni appaltanti in virtù della discrezionalità che connota l'azione amministrativa ed è espressamente ammessa dall'art. 87 del Codice. In tale ottica è stata mantenuta anche la certificazione del sistema di gestione ambientale che, ai sensi dell'art. 87, comma 2, ha come riferimento il sistema comunitario di *Eco-Management and Audit Scheme* (EMAS) o altri sistemi che siano riconosciuti a livello europeo o internazionale (cfr. art. 62 Dir. 24/2014/UE). Ciò in considerazione del fatto che, prossimamente, il marchio di qualità ambientale (e prestazionale) Ecolabel dell'Unione Europea sarà previsto anche per il servizio di *cleaning*. La Commissione europea ha, infatti, già svolto un'ampia consultazione per l'individuazione dei criteri che presiedono al rilascio della certificazione Ecolabel per i servizi di pulizia. 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>).

Successivamente all'adozione del Regolamento UE Ecolabel, le stazioni appaltanti adegueranno la formulazione della clausola alle previsioni di quest'ultimo.

### **5. Contenuto della busta B – offerta tecnica (art. 16)**

Lo schema di presentazione dell'offerta tecnica (cfr. allegato n. 3) costituisce una traccia per la redazione dell'offerta tecnica. Tale schema riporta i dati utili a fare emergere gli elementi oggetto di valutazione in base ai criteri motivazionali (cfr. allegato n. 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 uno 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) stabiliti nel disciplinare 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 dello schema segue la stessa elencazione dei criteri motivazionali contenuti nelle tabelle **A** "organizzazione del servizio", **B** "sistemi di autoverifica" e **C** relative ai piani finalizzati alla riduzione degli impatti ambientali. Le tabelle C sono state elaborate sulla base dei criteri premianti riportati nei decreti relativi ai CAM, rispettivamente, del 24 maggio 2012 e del 18 ottobre 2016, menzionati in precedenza.

Con riferimento ai citati decreti, si ricorda, inoltre, come l'art. 34, comma 1 del Codice, imponga alle stazioni appaltanti di inserire nella documentazione progettuale e di gara, almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali ivi contenute e riferite ai criteri ambientali minimi.

I decreti stabiliscono, nell'ambito della descrizione delle specifiche tecniche, che l'offerente fornisca una lista completa dei prodotti (detergenti, disinfettanti, altri prodotti, prodotti ausiliari) che si impegna ad utilizzare. Pertanto, in linea con tale previsione, nel Disciplinare-tipo è stato previsto che, all'interno della busta contenente l'offerta tecnica, i concorrenti inseriscano l'elenco completo dei prodotti, pena l'esclusione dalla procedura di gara per irregolarità ai sensi dell'art. 59, comma 3 lett. a) del Codice.

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 "super-concentrati), 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.

In considerazione del fatto che le caratteristiche dei prodotti forniti potrebbero essere contemplate quali "criteri premiali" di cui all'art. 95, comma 6 - con attribuzione di specifico punteggio in caso di possesso di requisiti superiori rispetto a quelli minimi prescritti (es. etichettature ambientali ISO di tipo I) - il previsto inserimento nella busta B è stato deciso anche in ossequio ai principi di segretezza dell'offerta, parità di trattamento nonché di imparzialità delle valutazioni operate dalla commissione giudicatrice.

Con riferimento alla clausola facoltativa che prevede la possibilità di chiedere al concorrente di indicare, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del Codice, i nominativi e le qualifiche professionali dei lavoratori, si precisa che tale richiesta deve essere riferita non alla generalità dei dipendenti ma a quelli impiegati in specifiche tipologie di servizi per i quali, in ragione delle loro peculiarità e del ruolo svolto dai dipendenti alle medesime dedicati, è necessario conoscere *ex ante* nominativi e qualifiche. In tale ottica è stata rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante sia l'utilizzo della clausola, in quanto facoltativa, sia il contenuto della medesima, dovendo essere dettagliati nello specifico appalto i servizi in relazione ai quali l'esigenza conoscitiva in parola si appalesa come necessaria.



## **6. Criterio di aggiudicazione (art. 18)**

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.

### *6.3 Criteri di valutazione dell'offerta tecnica*

La specificità che connota i servizi di pulizia sotto il profilo dell'impatto ambientale, che implica la loro sottoposizione alle disposizioni sui criteri ambientali minimi, si riflette anche sulla possibilità di valutare, in funzione premiante dell'offerta, una serie di aspetti che attengono a misure e caratteristiche incrementali 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 delle macchine aspiratrici e dei prodotti di pulizia (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.

Con riferimento alla definizione dei criteri che la stazione appaltante deve inserire nel disciplinare si evidenzia che, tranne alcuni casi in cui la natura del criterio non può che essere che inequivocabilmente discrezionale, quantitativa o tabellare, in altri la natura del criterio (D/Q/T) dipende dalla formulazione del medesimo scelta dalla stazione appaltante anche in relazione alle specifiche tecniche del capitolato.

Tuttavia, si segnala alle stazioni appaltanti la necessità di bilanciare l'utilizzo dei criteri discrezionali e quantitativo/tabellari in funzione dei miglioramenti che le medesime intendono ottenere. Ciò, avendo cura di individuare quelli quantitativo/tabellari per specifici aspetti correlati a precise e inderogabili esigenze che hanno trovato esaustiva declinazione all'interno del progetto (o capitolato tecnico) posto a base di gara – e rispetto ai quali è legittimo incentivare la concorrenza con criteri di tipo on/off ovvero con punteggi di tipo incrementale rispetto ad uno *standard* base - e di definire quelli discrezionali, con riferimento ad ambiti progettuali in ordine ai quali ammettere un confronto competitivo pieno che consenta agli operatori la proposta di soluzioni progettuali migliorative ma, soprattutto, innovative di cui può ampiamente beneficiare anche la stazione appaltante.

### *6.4 Metodo di attribuzione del coefficiente per il calcolo dell'offerta economica*

Relativamente alla formula per la determinazione del punteggio economico, si evidenzia che è stata espressamente riportata, tra le altre di cui alle Linee guida n. 2/2016, anche la formula non lineare *quadratica* (suggerendo un coefficiente  $\alpha < 1$ ).

Ciò al fine di introdurre uno strumento che riduca il rischio di attribuire differenze di punteggio elevate anche a fronte di minimi scostamenti di prezzo e di incentivare i ribassi "eccessivi" da parte degli operatori economici in un settore in cui il costo della manodopera è molto alto, al fine di impedire

conseguenze nefaste per i lavoratori, per le condizioni di lavoro, per la sostenibilità delle offerte presentate per le diverse gare, per la qualità dei servizi ottenuti dalle stazioni appaltanti.

In conformità con quanto già chiarito con le Linee guida n. 2/2016, si ritiene infatti che tale rischio possa essere fugato, oltre che con la formula bilineare con coefficiente X pari a 0,90, anche con quella non lineare “cd. quadratica” con  $\alpha < 1$ .

### **7. Clausola Sociale (art. 25)**

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, la quale 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.

Tra i diversi CCNL di riferimento applicabili ai servizi di pulizia, non può non citarsi il CCNL relativo al personale dipendente dalle aziende del settore “imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi”, ed in particolare il comma 3 dell’art. 4, secondo cui “*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, rientranti o meno nel campo di applicazione della l. n. 68/1999, 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 gli addetti dell'azienda cessante.

Ove l'impresa subentrante sia costituita in forma cooperativa, resta impregiudicata la successiva facoltà dell'addetto 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, il Disciplinare ha previsto la facoltà di promuovere, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge 8 novembre 1991, n. 381, l'inserimento di lavoratori svantaggiati appartenenti alle categorie di cui all'art. 5 della citata legge.

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 di libera concorrenza e 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 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, del 13 febbraio 2017, n. 231; Consiglio Stato, Sez. III, 5 maggio 2017, n. 2078).