

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Gli appalti pubblici come strumento per creare valore e dignità nel lavoro nei servizi di pulizia e di manutenzione»**

**(parere d'iniziativa)**

(2020/C 429/05)

Relatore: **Diego DUTTO**

Correlatore: **Nicola KONSTANTINOU**

Decisione dell'Assemblea plenaria	20.2.2020
Base giuridica	Art. 32, par. 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Organo competente	Commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI)
Adozione in CCMI	2.9.2020
Adozione in sessione plenaria	18.9.2020
Sessione plenaria n.	554
Esito della votazione	192/7/18
(favorevoli/contrari/astenuti)	

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La Commissione europea, il Parlamento europeo e gli Stati membri devono sviluppare gli strumenti di sostegno necessari per promuovere l'uso di appalti pubblici strategici al fine di favorire il ricorso sistematico a criteri strategici sostenibili, trasparenti, ambiziosi e applicabili onde garantire standard sociali e di qualità più elevati negli appalti pubblici.

1.2 Per garantire che i servizi di pulizia siano incentrati sulla qualità e non sul prezzo, il principio di trasparenza deve essere rispettato sia per il cliente che per l'appaltatore. Le specifiche dell'appalto, compresi elementi quali la frequenza, l'ora, la salute e la sicurezza sul lavoro e i costi finanziari delle operazioni di pulizia, devono essere definite e indicate in dettaglio<sup>(1)</sup>. Valutare l'applicazione di questi criteri durante l'intera durata del contratto è fondamentale per determinare la qualità dei servizi di pulizia forniti.

1.3 Le parti sociali dovrebbero essere coinvolte nella formazione e nella professionalizzazione degli acquirenti pubblici, come specificato nella raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2017<sup>(2)</sup>.

1.4 La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero prendere l'iniziativa di contrastare il lavoro non dichiarato e di migliorare ulteriormente le condizioni di occupazione nel settore delle pulizie. Il rafforzamento della regolamentazione e meccanismi rafforzati di controllo della sua applicazione, quali i parametri salariali e la contrattazione collettiva settoriale, possono contribuire a un'equa concorrenza, a standard sociali più elevati e a un'occupazione di qualità.

1.5 Il CESE invita la Commissione europea, il Parlamento europeo, gli Stati membri e gli enti regionali e locali a utilizzare ovunque possibile la pulizia diurna in tutti gli appalti pubblici.

1.6 Si può garantire una concorrenza leale concentrandosi su aspetti relativi alla qualità e sul rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle norme nazionali concernenti la possibilità di fare del rispetto dei contratti collettivi una condizione per l'aggiudicazione di appalti pubblici. Gli Stati membri, insieme alle parti sociali e secondo le prassi nazionali, dovrebbero promuovere la copertura dei contratti collettivi nel settore nazionale delle pulizie a livello settoriale e garantirne l'applicazione.

<sup>(1)</sup> <http://www.europecleaningjournal.com/magazine/articles/latest-news/managing-quality-in-german-contract-cleaning>.

<sup>(2)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=IT>. Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione (GU L 259 del 7.10.2017, pag. 28).

1.7 La forza lavoro del settore è costituita prevalentemente da donne e da cittadini di paesi terzi. Pertanto tale forza lavoro può essere più direttamente interessata dalle politiche di acquisto delle pubbliche amministrazioni. Il CESE ritiene pertanto che, oltre ai contratti collettivi, dovrebbero essere sviluppate ulteriori misure di salvaguardia per difendere i principi di non discriminazione e di parità di trattamento dei lavoratori. Il CESE raccomanda di introdurre ulteriori punti nei criteri di aggiudicazione degli appalti, che premino forme di integrazione come corsi di formazione specifici, servizi di sostegno alle famiglie quali il doposcuola per i minori, e altre forme di assistenza aziendale aventi un contenuto sociale.

1.8 Il CESE raccomanda che, nella revisione delle direttive UE sugli appalti pubblici del 2014, i costi della sicurezza e della formazione obbligatorie siano indicati al di fuori del campo dei prezzi oggetto di competizione, come elemento incompressibile e verificabile nella disaggregazione dei costi che compongono l'offerta.

1.9 Il CESE raccomanda che le condizioni di sostenibilità, i diritti dei lavoratori e i contratti collettivi di applicazione generale siano rispettati lungo l'intera catena di subappalto e durante l'intero periodo di esecuzione degli appalti (prevedendo la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice, del contraente principale e dei subcontraenti, ciascuno nei confronti dei loro partner contrattuali diretti).

1.10 Il CESE invita gli Stati membri, qualora non lo facciano già, a considerare con particolare attenzione e a verificare in modo efficace, nella fase di esecuzione degli appalti pubblici nel settore delle pulizie, il rispetto di tutti gli obblighi legali e contrattuali, degli aspetti legati alla salute e alla sicurezza sul lavoro e degli aspetti sociali, ambientali e di sostenibilità.

1.11 Per quanto riguarda gli obblighi incombenti agli Stati membri, alle amministrazioni aggiudicatrici e alla Commissione europea in base agli articoli da 83 a 85 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(3)</sup>, il CESE chiede a tutti questi enti pubblici di mettere a disposizione i dati corrispondenti senza ulteriori indugi, garantendo in particolare che siano forniti i criteri di aggiudicazione e la loro ponderazione relativa per i contratti di pulizia. La Commissione europea è invitata a sostenere finanziariamente i progetti di follow-up e la ricerca delle parti sociali settoriali sulla questione degli appalti pubblici nei servizi di pulizia e manutenzione.

1.12 La Commissione europea dovrebbe rafforzare l'architettura legislativa e la capacità negoziale delle parti sociali a livello nazionale, anche assegnando finanziamenti per le azioni di potenziamento delle capacità, specialmente nei paesi dell'Europa sudorientale, centrale e orientale <sup>(4)</sup>.

1.13 Il CESE raccomanda che, nella revisione delle direttive europee sugli appalti pubblici del 2014, per i servizi ad alta intensità di lavoro, come le pulizie, le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici **chiedano o impongano** agli Stati membri di escludere il ricorso al criterio del prezzo più basso per l'aggiudicazione degli appalti, di definire un massimale del 30 % per il punteggio da attribuire al prezzo rispetto a quello da attribuire alla qualità e di garantire, mediante clausole sociali specifiche, la stabilità occupazionale del personale impiegato nel quadro dell'appalto, sia pure conformemente alla direttiva 2001/23/CE <sup>(5)</sup> sui trasferimenti di imprese, alla sua interpretazione nella giurisprudenza dell'UE e alle modalità di lavoro dell'impresa, e nel rispetto della contrattazione collettiva.

1.14 Il CESE invita le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare le proprie previsioni di spesa per i servizi di pulizie, consultando strumenti settoriali specializzati, come la guida Selezionare il miglior valore ed esempi nazionali, per valutare adeguatamente il mercato del settore, destinando inoltre una parte di questi servizi ad appalti riservati, come previsto dall'art. 20 della direttiva 2014/24/UE, così come recepita dagli Stati membri nei loro codici sugli appalti.

1.15 La Commissione europea dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad avviare un processo di accreditamento o un sistema di qualificazione per i contraenti che desiderano essere presi in considerazione per gli appalti pubblici di servizi di pulizia. Tale processo dovrebbe essere supervisionato da una commissione di valutazione composta da differenti parti interessate, compresi i sindacati e un rappresentante degli appaltatori del settore.

1.16 Poiché il rischio derivante dalla Covid-19 permane, occorre proteggere i lavoratori e il pubblico dal contagio di questa o di altre malattie del genere. Il CESE raccomanda alla Commissione europea e agli Stati membri di elaborare, con l'aiuto delle parti sociali, protocolli vincolanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

1.17 Il CESE invita inoltre gli Stati membri ad agire e a impegnarsi con le parti sociali per discutere soluzioni concrete e temporanee per un rapido ritorno a pratiche di appalto eque e orientate alla qualità.

<sup>(3)</sup> GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65.

<sup>(4)</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-industrial-cleaning-sector#tab-01>.

<sup>(5)</sup> Direttiva 2001/23/CE del Consiglio (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16).

1.18 Alla luce della crisi della Covid-19, il CESE raccomanda agli Stati membri di far progredire la formazione e la professionalizzazione del personale addetto alla pulizia. Dovrebbero essere messe a disposizione risorse finanziarie affinché gli enti pubblici e le imprese appaltatrici possano investire nella formazione e nelle competenze. Si dovrebbe pertanto incentivare la qualificazione professionale dei lavoratori impiegati nei servizi di pulizia e sanificazione, creando i presupposti per un miglioramento delle opportunità occupazionali di soggetti deboli sul mercato del lavoro.

1.19 Il CESE raccomanda che le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e gli enti locali e regionali adottino un approccio globale all'acquisizione di servizi di pulizia. Un approccio di questo tipo non contempla un compromesso tra condizioni ambientali e di lavoro, bensì promuove la coesione sociale, le norme sul lavoro, la parità di genere e gli obiettivi ambientali proposti dal Green Deal della Commissione europea.

## 2. Osservazioni generali

2.1 L'obiettivo principale del presente parere è quello di proporre raccomandazioni relative all'uso degli appalti pubblici per promuovere un'occupazione di buona qualità e un lavoro dignitoso nei servizi di pulizia e di manutenzione.

2.2 Molte di queste raccomandazioni hanno una portata generale e possono essere applicate in tutti i settori dell'economia. Ciò vale in particolare per i settori di servizi ad alta intensità di lavoro quali la sicurezza privata e la ristorazione.

## 3. Antefatti e contesto

3.1 Ogni anno oltre 250 000 enti pubblici nell'UE spendono approssimativamente il 14 % del PIL (circa 2 000 miliardi di euro) per l'acquisto di opere, beni e servizi<sup>(6)</sup>. Servizi quali la pulizia costituiscono la parte principale degli appalti pubblici. Nel 2017 il valore degli appalti aggiudicati per servizi ha raggiunto i 250 miliardi di euro<sup>(7)</sup>.

3.2 Gli appalti pubblici possono sostenere gli investimenti nell'economia reale, garantire e creare posti di lavoro di qualità e promuovere l'inclusione e migliori condizioni per persone con disabilità, persone svantaggiate e lavoratori migranti<sup>(8)</sup>. Essi possono inoltre incoraggiare la domanda di prodotti innovativi, perseguire obiettivi di politica industriale e promuovere la transizione verso un'economia circolare efficiente sotto il profilo delle risorse e dell'energia<sup>(9)</sup>.

3.3 In riferimento alla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, il ricorso ai criteri della «offerta economicamente più vantaggiosa» dovrebbe includere tutti i criteri strategici menzionati nel punto 3.2 sopra. Poiché le norme restano vaghe, la maggior parte degli appalti pubblici continua ad essere aggiudicata in base al prezzo più basso, talvolta anche in base a un'offerta anormalmente bassa<sup>(10)</sup>.

3.4 Il potenziale delle direttive sugli appalti pubblici non è pienamente sfruttato, e la loro applicazione diverge da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza un ente pubblico deve decidere in merito alle sue priorità<sup>(11)</sup>.

3.5 Si tratta di una questione anzitutto politica e poi tecnica. La decisione in merito a quali servizi acquistare, in base a quali criteri di aggiudicazione e con quale ponderazione relativa, rientra nel processo decisionale politico. Tali decisioni determinano la cornice e i parametri fondamentali della procedura di aggiudicazione. La mancata considerazione dei diritti dei lavoratori, ambientali e sociali creerebbe una disparità di condizioni.

## 4. La crisi della Covid-19, l'industria dei servizi di pulizia e gli appalti pubblici

4.1 La pandemia di Covid-19 ha messo in rilievo il valore fondamentale del lavoro degli addetti alle pulizie come bene pubblico comune. Le imprese appaltatrici devono soddisfare esigenze di qualificazione, di efficienza e di specializzazione. Nella dichiarazione congiunta del 22 aprile 2020, le parti sociali europee EFCD e UNI Europa evidenziano il ruolo cruciale dell'industria delle pulizie e dei suoi lavoratori nel prevenire la diffusione del virus<sup>(12)</sup>.

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en).

<sup>(7)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL\\_STU\(2018\)631048\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf), p. 14.

<sup>(8)</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_it).

<sup>(9)</sup> La Commissione europea fornisce una serie di strumenti di supporto per gli acquirenti pubblici, non solo quello riguardante gli appalti sociali, e tutti questi aspetti andrebbero tenuti in considerazione [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it).

<sup>(10)</sup> L'articolo 69 della direttiva dell'UE sugli appalti pubblici del 2014 verte su questo aspetto.

<sup>(11)</sup> Jeremy Prassl, *The Future of EU Labour Law* (Il futuro della legislazione dell'UE sul lavoro).

<sup>(12)</sup> Dichiarazione congiunta in merito all'impatto della Covid-19 sul settore dei servizi di pulizia industriale e alle misure necessarie di tutela, <https://www.uni-europa.org/2020/04/22/joint-statement-on-the-covid-19-impact-to-the-industrial-cleaning-and-facility-services-sector-and-the-necessary-measures-to-protect-it/>.

4.2 Nel 2018 l'Unione europea contava 4,11 milioni di addetti alle pulizie, occupati in 283 506 imprese. A partire dalla metà degli anni 2010 si registra un aumento costante del fatturato. Nel 2017 il fatturato per impresa ha raggiunto 393 000 euro. Secondo l'EFCI il fatturato medio per addetto ha raggiunto quasi 30 000 euro. Il fatturato per lavoratore è di 27 400 euro e i lavoratori percepiscono un salario medio annuo di 12 200 euro. Gran parte della forza lavoro dell'industria europea delle pulizie è occupata a tempo parziale. Inoltre, in un settore ad alta intensità di manodopera come questo, i margini delle imprese non superano il 3 %. Le imprese appaltatrici hanno sostenuto spese aggiuntive a causa della pandemia di Covid-19, per la necessità di tutelare sia gli interessi dei clienti che i loro lavoratori. La quota di lavoratori a tempo parziale, di donne e di immigrati è particolarmente elevata. La percentuale di lavoratrici è sempre superiore al 50 % (ad eccezione della Danimarca), con punte di oltre l'80 % in Lituania, Lussemburgo, Portogallo e Regno Unito <sup>(13)</sup>. Nell'insieme dell'UE i lavoratori immigrati sono il 30 % degli addetti alle pulizie (60 % in Belgio).

4.3 Gli ostacoli all'ingresso nel mercato dei servizi di pulizia e manutenzione sono scarsi o inesistenti. I servizi di pulizia hanno un'alta intensità di manodopera e il costo del lavoro rappresenta quasi l'80 % dei ricavi delle imprese: i margini dei contraenti in questo settore sono molto esigui. Pertanto la decisione di acquisto dei clienti, pubblici o privati, esercita una pressione al ribasso sui prezzi, compromettendo gli standard sociali e la dignità delle attività di pulizia.

4.4 Durante e dopo la crisi della Covid-19, i servizi di pulizia e manutenzione possono garantire valore e posti di lavoro di qualità, rispondenti a standard elevati, solo se gli addetti alle pulizie sono sufficientemente qualificati e dotati delle giuste attrezzature tecniche, e se esiste una chiara definizione dei diritti e degli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Ciò potrebbe esigere che gli enti pubblici paghino un prezzo più elevato per i servizi di pulizia. In effetti, a causa della sospensione delle attività durante la crisi della Covid-19, molti fornitori di servizi alle imprese hanno dovuto far fronte a gravi problemi di liquidità e hanno sostenuto un aumento dei costi di attuazione delle misure sanitarie e di sicurezza necessarie per proteggere sia i lavoratori che i clienti. Questi problemi finanziari sono aggravati da cattive pratiche di contrattazione di acquirenti pubblici e privati. Per aiutare le imprese a continuare a garantire la salute e la sicurezza dei loro addetti alle pulizie e a mantenere e migliorare la qualità delle loro condizioni di lavoro, il CESE invita gli acquirenti pubblici e privati a garantire un rapido ritorno ad appalti pubblici efficienti, pratiche di contrattazione eque e una migliore considerazione dei criteri di qualità <sup>(14)</sup>. Gli addetti alle pulizie lavorano spesso in condizioni pericolose e rischiose, che possono mettere a repentaglio la loro salute <sup>(15)</sup>. Mentre alcuni lavoratori preferiscono lavorare a tempo parziale, altri desiderano lavorare più a lungo o a tempo pieno. Tuttavia talvolta può essere difficile per i datori di lavoro offrire contratti a tempo pieno. Inoltre, malgrado l'impegno delle parti sociali in favore della pulizia diurna, i servizi di pulizia sono spesso eseguiti da lavoratori che operano da soli e durante le ore notturne. Ciò è spesso dovuto alle esigenze del cliente. Tali pratiche occupazionali contribuiscono a mantenere invisibile <sup>(16)</sup>, sottovalutato e non riconosciuto <sup>(17)</sup> il lavoro degli addetti alle pulizie. Purtroppo, in taluni Stati membri esistono ancora i contratti a zero ore. Gli enti pubblici sono responsabili nella misura in cui continuano a gestire e a monitorare il contratto e a valutare la qualità. L'obiettivo dovrebbe essere quello di aumentare le possibilità per i lavoratori di lavorare durante il giorno, in un unico turno e con contratti a tempo pieno, per migliorare la qualità della vita.

4.5 Il ricorso al prezzo più basso come unico criterio di aggiudicazione degli appalti pubblici compromette la fornitura di servizi di qualità e contribuisce al deterioramento delle condizioni di lavoro, a una riduzione della qualità (*quality shading*) o dello sforzo (*shirking*) <sup>(18)</sup>. Poiché la pulizia è un compito eterogeneo e non facilmente quantificabile, la qualità è difficile da valutare sia durante il processo che successivamente. Per questo motivo è importante basare la qualità sui risultati e sull'intero ciclo di vita piuttosto che sul processo.

4.6 L'espressione «prezzo più basso» è scomparsa dal testo della direttiva 2014/24/UE, ma l'aggiudicazione basata unicamente sul prezzo è consentita (articolo 67, paragrafo 2, ultimo capoverso). Ciò significa che alcune amministrazioni aggiudicatrici continuano ad aggiudicare appalti all'offerta più bassa e talvolta persino a una offerta anormalmente bassa. I paesi che intendono utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i servizi ad alta intensità di manodopera dovranno andare oltre e orientare l'amministrazione verso un uso efficace di questo criterio, grazie alla

<sup>(13)</sup> Eurofund (2019) *Representativeness Study for the Industrial Cleaning Sector* (Studio sulla rappresentatività: settore delle pulizie industriali), pag. 19: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef19012en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19012en.pdf).

<sup>(14)</sup> [http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement\\_Contracting-recommendations-during-COVID\\_13-5-2020.pdf](http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement_Contracting-recommendations-during-COVID_13-5-2020.pdf).

<sup>(15)</sup> Bergfeld, Mark (2020) *The Insanity of Making Sick People work*, Jacobin Magazine (La follia di lavorare a ogni costo, Jacobin Italia, 15 marzo 2020) <https://jacobinitalia.it/la-follia-di-lavorare-a-ogni-costo/>.

<sup>(16)</sup> Bergfeld, Mark; Ylitalo, Jaana, — *Putting Europe's invisible precariat in the spotlight* (Mettere in luce il precariato invisibile dell'Europa), *Social Europe*, 18 aprile 2019, <https://www.socialeurope.eu/europes-invisible-precariat>.

<sup>(17)</sup> *When Creativity Meets Value Creation. A Case Study on Daytime Cleaning* (Quando la creatività incontra la creazione di valore. Studio di un caso specifico riguardante le pulizie diurne) Volume VIII: *Ergonomics and Human Factors in Manufacturing, Agriculture, Building and Construction, Sustaina*.

<sup>(18)</sup> *Evidence from Public Administration Review*, Vol. 79, Iss. 2, pag. 193-202.

definizione di un tetto alla ponderazione del prezzo e al ricorso a formule che non esasperino le differenze di prezzo tra le offerte. A tal fine è necessaria una formazione specifica per la professionalizzazione dei funzionari addetti agli appalti. Inoltre, il prossimo riesame delle direttive dovrebbe introdurre norme vincolanti per a) l'individuazione di eventuali offerte anormalmente basse, laddove la relativa verifica dovrà essere effettuata qualora vi sia una differenza del 20 % rispetto alla successiva offerta più bassa, b) una verifica approfondita del fatto che l'offerente abbia ragioni obiettive e plausibili per la sua offerta bassa e c) l'esclusione di tali offerte se l'offerente non ha fornito dette ragioni.

4.7 La crisi offre quindi alle imprese e ai lavoratori delle pulizie l'opportunità di accrescere, agli occhi di tutti i cittadini e della clientela diretta, il valore e la fondamentale importanza della pulizia. La guida *Selezionare il miglior valore* <sup>(19)</sup>, sviluppata nel 2017 dalle parti sociali del settore delle pulizie dell'UE, può guidare le organizzazioni pubbliche e private che aggiudicano appalti per servizi di pulizia verso gli appalti che offrono il miglior valore. Alcune parti sociali nazionali hanno messo a punto strumenti analoghi.

4.8 La digitalizzazione sta creando opportunità e sfide per i lavoratori scarsamente qualificati in questo settore e le parti sociali dell'UE ritengono che si possano usare le tecnologie per accrescere il riconoscimento del valore del lavoro di pulizia e la rilevanza della pulizia in generale, e per creare valore aggiuntivo per gli acquirenti di servizi di pulizia <sup>(20)</sup>. Il progetto SK-Clean della Federazione europea delle industrie di pulizia (EFCI) tratterà una mappa delle mutevoli esigenze di competenze del settore e diverrà uno strumento per migliorare la professionalizzazione degli addetti <sup>(21)</sup>.

4.9 Il nuovo contesto generato dall'emergenza della Covid-19 richiede che le autorità competenti garantiscano la diffusione di informazioni su come utilizzare i dispositivi di protezione individuali, e forniscano dispositivi di protezione individuali adeguati per proteggere i lavoratori e le altre persone. Le imprese necessitano di un sostegno finanziario per coprire i crescenti costi aggiuntivi delle misure organizzative, della valutazione e dell'analisi dei rischi e della distribuzione di dispositivi di protezione individuali ai lavoratori e alle lavoratrici <sup>(22)</sup>. D'altro canto gli investimenti delle imprese appaltatrici sono fondamentali per poter proporre ai loro clienti soluzioni di pulizia innovative e più efficaci perché fondate sulla ricerca chimica e biologica.

## 5. Appalti pubblici e Green Deal

5.1 Nel quadro del Green Deal europeo viene proposto che gli appalti pubblici possano essere utilizzati per ridurre le emissioni di carbonio. Serve tuttavia un approccio ad ampio raggio.

5.2 Il settore delle pulizie può contribuire a una transizione verde e a un'economia circolare grazie a un'etichettatura ecologica di prodotti di pulizia, sapone, carta igienica, asciugamani di carta e a una buona raccolta separata dei rifiuti. Questo è anche lo scopo del marchio ecologico Ecolabel per i servizi di pulizia <sup>(23)</sup> e per i prodotti di pulizia <sup>(24)</sup>, anche se la loro efficienza nella pratica non è evidente. Se l'uso di prodotti e procedure verdi non è accettato dal cliente, ciò può tradursi in aumenti dei costi che metterebbero una pressione più forte su tutti gli elementi di costo. Ne potrebbe risultare anche un peggioramento delle condizioni sociali, di lavoro e di salute e sicurezza sul lavoro. Inoltre, tutto ciò potrebbe anche portare a un accesso più limitato alle opportunità di appalto per le PMI <sup>(25)</sup>. Serve quindi un approccio globale agli appalti pubblici.

5.3 La ricerca mostra che i criteri ambientali sono troppo deboli per incentivare realmente i fornitori ad effettuare cambiamenti <sup>(26)</sup>. Se le amministrazioni aggiudicatrici non sono disposte a pagare i costi aggiuntivi, i contraenti privati impegnati per l'ambiente non possono sfruttare appieno il loro potenziale. Serve quindi una maggiore professionalizzazione degli acquirenti.

<sup>(19)</sup> <http://www.cleaningbestvalue.eu/italiano.html>.

<sup>(20)</sup> Cfr. EFCI: <https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/02/Digital-transition-in-cleaning-industry-in-FR.pdf> [https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29\\_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf](https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf) e [https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29\\_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf](https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf).

<sup>(21)</sup> SK-Clean Project.

<sup>(22)</sup> Dichiarazione congiunta UNI- CoESS <https://www.uni-europa.org/2020/05/08/private-security-joint-declaration-ensuring-business-continuity-and-protection-of-workers-in-the-covid-19-pandemic/>.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning\\_Services\\_Factsheet\\_Final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning_Services_Factsheet_Final.pdf) e <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/cleaning-industry-management-standard-cims>.

<sup>(24)</sup> <http://www.ecolabelindex.com/ecolabels?st=category,cleaning>.

<sup>(25)</sup> Sofia Lundberg, Per-Olov Marklund (2016) *Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices*, (Influenza degli appalti pubblici verdi sulle offerte e sui prezzi) <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.

<sup>(26)</sup> Sofia Lundberg, Per-Olov Marklund (2016) *Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices*, (Influenza degli appalti pubblici verdi sulle offerte e sui prezzi) <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.



## 6. Considerazioni sociali e di qualità negli appalti pubblici

6.1 In base all'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, gli Stati membri dovrebbero garantire che «gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X».

6.2 La guida agli Acquisti sociali della Commissione europea, dell'ottobre 2010, definisce, a uso delle amministrazioni aggiudicatrici, una serie di considerazioni sociali, tra cui il divieto del lavoro minorile e del lavoro forzato, i requisiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, gli obblighi relativi al salario minimo, le prescrizioni sulla sicurezza sociale e, più in generale, condizioni di lavoro dignitose<sup>(27)</sup>. Si tratta di obblighi giuridici da rispettare, a prescindere dal fatto che siano menzionati nelle clausole contrattuali o no.

6.3 Secondo il considerando 98 della direttiva 2014/24/UE, le condizioni di esecuzione dell'appalto potrebbero anche essere intese a favorire l'attuazione di misure volte a promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini sul lavoro e la conciliazione tra lavoro e vita privata.

6.4 Per evitare che gli offerenti usino il costo del lavoro come principale elemento di concorrenza nella gara, tutti gli offerenti (compresi i subcontraenti) devono rispettare standard minimi stabiliti a livello locale per via legislativa o attraverso contratti collettivi vincolanti e di applicazione generale, riguardanti il costo del lavoro e le clausole tipo negli appalti pubblici. Contratti collettivi settoriali vincolanti e di applicazione generale possono garantire condizioni di parità.

6.5 Strumenti come la guida *Selezionare il miglior valore*, pur essendo in grado di alleviare la povertà lavorativa e di contribuire alla coesione sociale negli Stati membri dell'UE, non rafforzano le parti sociali a livello settoriale, né contribuiscono alla loro capacità di istituire sistemi vincolanti di contrattazione collettiva settoriale. Gli Stati membri, che sono competenti in quest'area, dovranno rafforzare le norme sull'applicazione della contrattazione collettiva negli appalti.

6.6 Istituzioni pubbliche come scuola materna, scuole, case di cura e ospedali sono diventati marchi e sono in concorrenza con altre istituzioni per attirare clienti. In questa concorrenza la «pulizia» e la qualità nel servizio di pulizia sono quindi considerate un fattore di distinzione, che contribuisce direttamente alla soddisfazione degli utenti e alla competitività.

6.7 L'assenza di considerazioni sociali e di qualità negli appalti pubblici ha anche implicazioni negative sul ricambio del personale, cosa che rappresenta una triplice situazione di perdita per i datori di lavoro, i clienti e i lavoratori<sup>(28)</sup>.

6.8 La promozione dell'istruzione e della formazione sul luogo di lavoro garantisce una qualità superiore e i diritti dei lavoratori negli appalti pubblici. L'istruzione e la formazione professionale, la certificazione e il riconoscimento ufficiale delle qualifiche contribuiscono al riconoscimento del settore. Il riconoscimento della loro importanza nella procedura di gara migliorerebbe la loro valorizzazione e consentirebbe una migliore comprensione dei costi che comportano per le imprese, che devono essere sufficientemente riconosciuti sia nel prezzo che nei salari. La responsabilità della formazione dei lavoratori ricade sull'impresa di pulizie: accettare l'offerta più bassa comporta il rischio che le imprese non possano permettersi di investire in formazione e sicurezza (oppure in macchinari, innovazione e relativa formazione) al di là del minimo imposto per legge.

Bruxelles, 18 settembre 2020

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Luca JAHIER

<sup>(27)</sup> *Acquisti sociali*, (nota 43), pag. 47.

<sup>(28)</sup> *Market Exposure and the Labour Process: The Contradictory Dynamics in Managing Subcontracted Services Work* (Esposizione al mercato e processo lavorativo: le dinamiche contraddittorie della gestione della manodopera nei servizi in subappalto).

## ALLEGATO

I seguenti emendamenti, pur avendo ricevuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni:

*Punto 1.10***Sopprimere:**

*Il CESE invita gli Stati membri a considerare con particolare attenzione e a verificare in modo efficace, nella fase di esecuzione degli appalti pubblici nel settore delle pulizie, il rispetto di tutti gli obblighi legali e contrattuali concernenti gli aspetti sociali, ambientali e di sostenibilità.*

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 61

Contrari: 105

Astensioni: 9

*Punto 2.1***Modificare come segue:**

*L'obiettivo principale del presente parere è quello di proporre raccomandazioni relative all'uso degli appalti pubblici per promuovere un'occupazione di buona qualità e un lavoro dignitoso nei servizi di pulizia e di manutenzione.*

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 61

Contrari: 107

Astensioni: 9

*Punto 4.3***Modificare come segue:**

*Gli ostacoli all'ingresso nel mercato dei servizi di pulizia e manutenzione sono scarsi o inesistenti. I servizi di pulizia hanno un'alta intensità di manodopera e il costo del lavoro rappresenta quasi l'80 % dei ricavi delle imprese: i margini dei contraenti in questo settore sono molto esigui. Pertanto la decisione di acquisto dei clienti, pubblici o privati, esercita una pressione al ribasso sui prezzi, compromettendo gli standard sociali e la dignità delle attività di pulizia.*

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 61

Contrari: 108

Astensioni: 8

---