AUDIZIONE CISL

presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati

su proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli appalti pubblici e alle concessioni, che abroga le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e modifica i regolamenti (CE) n. 1370/2007, (UE) 2023/1542, (UE) 2024/1157, (UE) 2024/1252, (UE) 2024/1735, (UE) 2024/1781, (UE) 2024/2847, (UE) 2024/3110 e (UE) 2025/40 e le direttive 2008/98/CE, (UE) 2019/882, (UE) 2022/2381, (UE) 2023/1791 e (UE) 2024/1760 (regolamento sugli appalti pubblici) (COM(2026) 590 final)

Roma, 25 novembre 2026

Esame della proposta COM(2026)590 ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

Signor Presidente, onorevoli deputate e deputati, grazie per questa occasione di confronto. La CISL considera l'iniziativa normativa, sugli appalti e sulla spesa pubblica, una scelta che incide direttamente sulle condizioni di lavoro, sulla qualità dei servizi ai cittadini e sulla capacità delle imprese di investire. Chiediamo che la costruzione di un mercato europeo più integrato proceda insieme al rafforzamento delle tutele e al riconoscimento della contrattazione collettiva.

La posizione della CISL, rappresentata all'interno del sindacato confederale europeo-ETUC e condivisa in documento già reso pubblico, sostiene che la scelta dello strumento normativo del regolamento non è da preferirsi rispetto all'utilizzo della direttiva. Apprezzando lo sforzo di razionalizzazione normativa nei confronti delle tre storiche direttive europee e il chiaro intento di recepire le necessità di una spesa pubblica orientata alla qualità, non riteniamo che la scelta del Regolamento, quindi immediatamente applicabile, vada nella direzione corretta. Molti sono i dubbi sul fondamento normativo e sull'efficacia e apprezziamo la discussione relativa al principio di sussidarietà che affronteremo a breve.

Ad ogni modo riteniamo fondamentale, nel caso la disussione a livello europeo prosegua in questa direzione, riportare delle importanti previsioni che permettano al sistema di spesa di non entrare in un momento di crisi e di regressione.

La nostra proposta si articola nei quattro emendamenti che presentiamo alla Commissione e trova ulteriore centralità nell'addendum sui servizi negli appalti pubblici contenuto nell'accordo quadro sottoscritto il 12 novembre da CGIL, CISL, UIL e tredici associazioni datoriali. Il punto comune è rendere economicamente

sostenibile il lavoro di qualità, dalla gara fino all'ultimo giorno di esecuzione del contratto.

Valutiamo positivamente l'orientamento della proposta verso il miglior rapporto qualità prezzo e la previsione, all'articolo 98, di un peso minimo della qualità del 30 per cento, elevato al 50 per cento negli appalti ad alta intensità di manodopera. Queste previsioni vanno però rese effettive, anche rispetto alle deroghe consentite dal paragrafo 5, e accompagnate da garanzie specifiche sul lavoro.

Sussidiarietà e autonomia dei sistemi nazionali

Il mandato di questa Commissione richiede di distinguere tre questioni: perché intervenire a livello europeo, fino a che punto uniformare le regole e quali spazi conservare agli ordinamenti nazionali e alle parti sociali. La dimensione transfrontaliera degli appalti giustifica regole comuni per trasparenza, accesso al mercato, interoperabilità digitale e contrasto alla concorrenza sleale. La frammentazione delle procedure può produrre costi che i singoli Stati non riescono a superare da soli.

Questa esigenza non dimostra, tuttavia, che ogni aspetto della disciplina debba essere regolata in modo uniforme. Ai sensi dell'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, occorre verificare il valore aggiunto dell'azione europea rispetto a quella nazionale e territoriale. Chiediamo alla Commissione di sollecitare una verifica specifica dell'impatto sulle tutele del lavoro, sui modelli di contrattazione collettiva, sulle clausole sociali e sull'organizzazione dei servizi.

Invitiamo, inoltre, ad una ulteriore riflessione di carattere normativo: la Commissione europea giustifica la necessità di intervento legislativo a livello di Unione europea in ragione della frammentazione nelle diverse discipline nazionali. Ebbene, un'azione diretta che incide, però, in modo limitato al consolidamento di quanto già esistente ma soprassedendo alla normativa nazionale per le sole procedure che superano le soglie di rilevanza europea, genererà una gestione complessa e ancora più frammentata della disciplina sulla spesa. Inoltre, lo stesso legislatore europeo prevede la necessità di un ulteriore sviluppo tecnico, di adattamenti istituzionali, la nomina di un'autorità nazionale di coordinamento e ulteriori interventi normativi. Insomma, questa azione non è la previsione di un codice coordinato ma solo un tassello di azione che, forse, solo nel futuro potrà essere completa.

Non assumiamo che un regolamento violi di per sé la sussidiarietà. Riteniamo però indispensabile che l'armonizzazione non cancelli soluzioni nazionali più avanzate,

compatibili con i Trattati e le direttive, e che siano chiariti gli spazi di intervento di Stato, Regioni, enti locali, autonomia collettiva e peculiarità del mercato.

La clausola di non regressione che proponiamo risponde a questa esigenza. Le ulteriori proposte di merito indicano come qualificare il mercato comune.

Primo emendamento Qualità del lavoro e salario giusto

Il primo emendamento interviene sugli articoli 55 e 98 per rendere la qualità del lavoro una componente necessaria della valutazione dell'offerta. Chiediamo che siano considerati il trattamento economico complessivo dei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali che abbiamo una comprovata rappresentatività a livello di settore, la stabilità dell'occupazione, la continuità dei rapporti di lavoro, la parità di trattamento economico e normativo, la salute e sicurezza e la qualificazione professionale del personale impegnato nell'appalto.

La quota del 50 per cento riservata alla qualità negli appalti ad alta intensità di lavoro deve comprendere una componente sociale significativa e riconoscibile. Il testo già richiama le considerazioni sociali, ma non riserva loro una quota specifica del punteggio. Il nostro emendamento rende questo impegno misurabile, evitando che l'intero spazio della qualità venga assorbito da altre caratteristiche dell'offerta.

Il salario giusto va collegato al trattamento economico complessivo e alla contrattazione collettiva qualificata, secondo il diritto e le prassi nazionali. Per l'Italia il riferimento è ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello settoriale. In sede europea va rispettata la diversità dei sistemi di relazioni industriali, assicurando criteri trasparenti di verifica e contrastando il dumping contrattuale.

Gli impegni premiati devono riguardare il personale impiegato nell'esecuzione ed essere verificabili durante il contratto. La qualità dichiarata in gara deve tradursi in obblighi esigibili, con controlli e conseguenze proporzionate in caso di inadempimento.

Secondo emendamento Cooperazione tra imprese e responsabilità di filiera

Il secondo emendamento riguarda gli articoli 22 e 24 e introduce una premialità all'articolo 98. In linea con quanto già affermato e con le sfide peculiari dei diversi mercati nazionali, vogliamo favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese attraverso reti, raggruppamenti, consorzi e forme stabili di cooperazione, con responsabilità chiaramente individuate. Proponiamo di valorizzare anche forme innovative contrattate di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili di impresa.

La frammentazione dell'esecuzione può allontanare chi aggiudica da chi organizza concretamente il lavoro, rendendo più difficili i controlli e scaricando rischi lungo la filiera. La nostra proposta orienta il subappalto verso esigenze accessorie e specialistiche e contrasta il suo utilizzo per comprimere il costo del lavoro o frammentare artificialmente le responsabilità.

Questa impostazione va tradotta in regole oggettive e proporzionate. Chiediamo che le premialità riconoscano impegni concreti di qualità e corresponsabilità, collegati all'appalto, senza attribuire vantaggi alla sola forma giuridica dell'offerente. Le misure sul subappalto dovranno essere motivate dalle caratteristiche delle prestazioni, evitando automatismi incompatibili con l'accesso al mercato. L'obiettivo resta assicurare tutele contrattuali lungo tutta la filiera e rendere identificabile chi risponde della loro applicazione.

Terzo emendamento Sicurezza costi del lavoro e formazione

Il terzo emendamento interviene sugli articoli 55, 98 e 101. Chiediamo che i costi della sicurezza, compresi quelli per i rischi interferenziali, siano individuati separatamente e sottratti al ribasso. La formazione obbligatoria deve essere integralmente garantita: l'offerta non può fondare il proprio vantaggio su una riduzione degli adempimenti necessari alla tutela delle persone.

Anche i costi della manodopera devono essere esposti separatamente e tutelati dalla competizione al ribasso. Come prevede la nostra bozza, l'impresa può dimostrare un costo inferiore derivante da una diversa organizzazione o da metodologie innovative. Il costo del lavoro è il primo indicatore di qualità: questo è in linea con le stesse dichiarazioni del legislatore europeo che vogliono valorizzare in modo efficiente la spesa pubblica. Questa possibilità richiede una verifica rigorosa: il risparmio deve essere reale e documentato e non comportare la riduzione dei trattamenti dovuti, delle ore necessarie o dei livelli di sicurezza.

Accanto agli obblighi inderogabili, proponiamo di premiare la formazione aggiuntiva, pertinente alle prestazioni, ai rischi e alla durata del contratto. Devono essere dichiarati programmi e ore, verificata l'effettiva realizzazione e garantita la fruizione durante l'orario di lavoro, senza costi per le persone. È un investimento nella qualità del servizio e nella professionalità di chi lo svolge.

Quarto emendamento Una clausola di non regressione sociale

Il quarto emendamento, il più importante in una chiave di efficienza e di garanzia dell'impianto nazionale, propone un nuovo articolo 5 bis per impedire che il passaggio a una disciplina direttamente applicabile produca un arretramento delle

tutele. È il punto che collega più direttamente le nostre proposte al rapporto tra livello europeo e ordinamenti nazionali.
Chiediamo una salvaguardia esplicita delle disposizioni più favorevoli in materia di retribuzioni, contrattazione collettiva, continuità occupazionale nei cambi di appalto, sicurezza, formazione, responsabilità solidale e tutele nella filiera. Gli Stati devono poter mantenere o introdurre livelli di protezione più elevati, nel rispetto del diritto dell'Unione.
Questa garanzia deve essere inserita nel testo normativo e coordinata con le disposizioni sull'accesso al mercato e sull'esecuzione. Il solo richiamo nei considerando non offre la stessa certezza. Una clausola generale, inoltre, non rende automaticamente legittima qualsiasi restrizione nazionale: occorre esplicitare lo spazio per le tutele più favorevoli e assicurare non discriminazione e proporzionalità. L'integrazione europea deve consentire di innalzare gli standard sociali.

Revisione prezzi

L'addendum all'accordo quadro del 12 novembre, siglato da CGIL CISL e UIL con 13 associazioni datoriali, dedica un passaggio specifico ai servizi negli appalti pubblici, caratterizzati da elevata intensità di manodopera e frammentazione organizzativa. Le parti segnalano che l'inefficacia dell'adeguamento dei corrispettivi compromette l'equilibrio dei contratti, indebolisce le imprese e ostacola il recupero salariale e i rinnovi dei contratti collettivi.
È una posizione condivisa tra rappresentanze del lavoro e delle imprese.

Portiamo questa richiesta nel confronto europeo. Una gara può riconoscere il contratto collettivo corretto all'inizio ma non essere ugualmente in linea con gli obblighi contrattuali a cui lo stesso imprenditore deve adeguarsi se, negli anni successivi, i rinnovi aumentano il costo del personale senza un adeguamento del corrispettivo. Ne possono derivare pressioni sugli organici, sulle ore, sulla sicurezza, sugli investimenti o sulla continuità del servizio. Le obbligazioni retributive verso i lavoratori restano comunque dovute.

Chiediamo quindi di introdurre una garanzia esplicita della revisione prezzi nei servizi e di salvaguardare i meccanismi nazionali obbligatori più favorevoli.

Le clausole devono essere definite fin dalla gara, con parametri oggettivi, tempi certi, trasparenza dei calcoli e riconoscimento delle variazioni del costo del lavoro risultanti dai rinnovi e dalle pertinenti tabelle ministeriali. Devono conservare l'equilibrio contrattuale, con verifiche contro duplicazioni e aumenti ingiustificati, e operare lungo la filiera. Occorrono inoltre risorse e indicazioni applicative che consentano alle amministrazioni di attuarle.

La revisione prezzi completa così i quattro emendamenti e si inserisce nell'ampio quadro di promozione del lavoro di qualità che la CISL sostiene: permette di mantenere nel tempo le condizioni di lavoro che la gara deve valorizzare.

Considerazioni finali

La CISL sostiene la scelta di razionalizzare la disciplina europea sugli appalti pubblici in una unica direttiva, in linea con quanto già sperimentato nel corso degli anni. In ogni caso riteniamo che se la scelta, nel dialogo con gli altri stati membri, vada verso un Regolamento direttamente applicabile, ci sia una valutazione parlamentare che approfondisca la necessità e il valore aggiunto dell'uniformazione nei singoli ambiti, con particolare attenzione all'autonomia dei sistemi nazionali di tutela, alle peculiarità normative e di mercato, e di contrattazione. Fondamentale, inoltre, che le osservazioni per il negoziato sostengano una clausola vincolante di non regressione e il mantenimento di disposizioni più favorevoli compatibili con i Trattati e le direttive.

Sul merito, proponiamo una componente sociale effettiva del punteggio, la tutela dei costi del lavoro e della sicurezza, la formazione aggiuntiva verificabile e una filiera trasparente e responsabile. A queste richieste affianchiamo la revisione prezzi obbligatoria ed efficace per i servizi, in coerenza con l'impegno assunto dalle parti sociali.
Infine, occorre accompagnare il cambiamento con un periodo transitorio adeguato, indicazioni chiare sul rapporto con il Codice nazionale e strumenti per le stazioni appaltanti. La riuscita della riforma si misurerà nella capacità di assicurare servizi migliori, lavoro tutelato e condizioni sostenibili per le imprese che rispettano le regole. È su questo terreno che la CISL offre il proprio contributo.