IL SINDACATO DELLE PERSONE

MEMORIA UIL – AUDIZIONE SULLA PROPOSTA EUROPEA DEGLI APPALTI PUBBLICI

XIV COMMISSIONE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA - CAMERA DEI DEPUTATI

25/11/2026

La revisione della normativa europea sugli appalti pubblici rappresenta un passaggio di particolare rilevanza per il futuro del mercato interno, per la qualità della spesa pubblica e per le condizioni di lavoro di milioni di lavoratrici e lavoratori.

Gli appalti pubblici non costituiscono soltanto uno strumento attraverso il quale le amministrazioni acquistano beni, servizi e lavori. Sono anche una leva di politica economica, industriale e sociale, capace di orientare gli investimenti, sostenere l'innovazione e incidere direttamente sulla qualità dell'occupazione e dei servizi pubblici.

La UIL ha seguito il percorso di revisione della normativa europea, contribuendo anche al lavoro della Confederazione europea dei sindacati, con l'obiettivo di rafforzare la dimensione sociale degli appalti e contrastare una concorrenza tra imprese fondata sulla compressione del costo del lavoro.

La proposta presentata dalla Commissione europea il 9 settembre 2026 solleva tuttavia importanti criticità, sia rispetto alla scelta dello strumento normativo sia con riferimento ai contenuti delle disposizioni proposte.

Il rischio è che l'obiettivo dichiarato di semplificare e uniformare le regole europee produca un sistema più complesso, caratterizzato da incertezze applicative e dalla possibile compromissione di garanzie già previste negli ordinamenti nazionali.

Il problema, peraltro, non riguarda soltanto la scelta tra direttiva e regolamento. **È il contenuto stesso della proposta che richiede una revisione profonda.** Su questioni fondamentali, come la contrattazione collettiva, la qualità delle offerte, la continuità occupazionale e le responsabilità lungo tutta la filiera, occorrono disposizioni più incisive e vincolanti.

La riforma deve rappresentare un'opportunità per innalzare gli standard sociali europei, senza determinare un arretramento rispetto alle disposizioni nazionali più avanzate.

1. Strumento normativo e salvaguardia delle disposizioni nazionali

Condividiamo l'esigenza di semplificare il quadro normativo europeo degli appalti, rendere più efficienti le procedure, favorire l'accesso ai mercati e valorizzare la qualità delle prestazioni. Questi obiettivi devono essere perseguiti nel rispetto delle specificità dei diversi ordinamenti nazionali, salvaguardando gli strumenti di tutela del lavoro già previsti e consentendone il rafforzamento.

La scelta di ricorrere a un regolamento direttamente applicabile, anziché a una direttiva, suscita pertanto forti perplessità. Il rischio è di compromettere la coerenza delle discipline nazionali, creando difficoltà di coordinamento tra le disposizioni europee e le norme interne che continuerebbero a regolare gli ambiti non coperti dal regolamento.

L'esperienza italiana è particolarmente significativa. Nel 2023 il nostro Paese si è dotato di un nuovo Codice dei contratti pubblici, riunisce disposizioni sulle procedure di affidamento e sull'esecuzione dei contratti, insieme a strumenti per contrastare il dumping contrattuale, il lavoro irregolare, gli infortuni e le infiltrazioni della criminalità organizzata. A queste garanzie si è arrivati anche attraverso il confronto con le parti sociali e il contributo delle organizzazioni sindacali.

L'adozione di un regolamento comporterebbe, in via generale, la coesistenza di due regimi: **una disciplina europea** direttamente applicabile agli appalti sopra soglia e **una disciplina nazionale** per quelli sotto soglia. Le stesse amministrazioni e imprese dovrebbero quindi confrontarsi con regole diverse in base al valore dell'affidamento, con possibili incertezze applicative e un aumento della complessità del sistema.

In questo quadro, il mantenimento dello strumento della direttiva, accompagnato da un rafforzamento dei suoi contenuti sociali, rappresenterebbe la soluzione più adeguata per definire standard comuni elevati e preservare la possibilità per gli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni maggiormente favorevoli.

Qualora venisse confermata la scelta del regolamento, diventerebbe essenziale introdurre una **clausola espressa di non regresso**, che salvaguardi le discipline nazionali più avanzate in materia di contrattazione collettiva, clausole sociali, sicurezza, responsabilità negli appalti e controlli. Occorrerebbe inoltre rivedere le disposizioni che lasciano troppo spazio alle scelte delle singole amministrazioni o prevedono tutele inferiori a quelle già riconosciute negli ordinamenti nazionali, **rendendo le garanzie per le lavoratrici e i lavoratori obblighi chiari e vincolanti**.

L'armonizzazione del mercato europeo deve quindi essere orientata al miglioramento degli standard comuni, senza cancellare le esperienze nazionali che hanno già introdotto strumenti più avanzati di protezione del lavoro.

2. Contrattazione collettiva e contrasto al dumping contrattuale

Riferimento: art. 4 della proposta di regolamento.

La contrattazione collettiva rappresenta uno degli strumenti fondamentali per garantire condizioni di lavoro dignitose e una concorrenza leale tra le imprese.

Il quadro europeo deve impedire che l'aggiudicazione di un appalto possa essere ottenuta attraverso l'applicazione di contratti collettivi meno rappresentativi o non pertinenti rispetto alle attività effettivamente svolte.

Il Codice italiano dei contratti pubblici individua il contratto collettivo applicabile in relazione alle prestazioni oggetto dell'appalto, facendo riferimento ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative.

È fondamentale che la normativa europea riconosca e valorizzi questi due elementi: **la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie e la corrispondenza tra il contratto applicato e l'attività svolta**.

Un generico richiamo al rispetto della contrattazione collettiva non è sufficiente a prevenire fenomeni di dumping. Occorre prevedere che, per ciascun appalto, venga individuato il contratto collettivo pertinente rispetto alle attività affidate, valorizzando quelli sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, nel rispetto dei diversi sistemi nazionali di relazioni industriali.

Altrettanto importante è evitare che il ricorso a contratti non coerenti con le prestazioni oggetto dell'appalto o il riconoscimento di equivalenze meramente formali possa determinare condizioni economiche e normative peggiorative.

La verifica dell'effettiva applicazione del contratto collettivo dovrebbe inoltre accompagnare l'intera esecuzione dell'appalto, senza esaurirsi nella fase di aggiudicazione.

L'obiettivo è assicurare che la concorrenza si sviluppi sulla qualità e sull'efficienza delle imprese, senza utilizzare le differenze contrattuali come strumento di riduzione dei salari e dei diritti.

3. Criteri di aggiudicazione: centralità della qualità e superamento del massimo ribasso

Riferimenti: artt. 98 e 101 della proposta di regolamento.

La qualità delle prestazioni deve assumere un ruolo determinante nella scelta dell'impresa aggiudicataria.

Un sistema prevalentemente fondato sul prezzo rischia di incentivare offerte economicamente aggressive, con possibili conseguenze sulle condizioni di lavoro, sulla sicurezza e sulla qualità dei servizi.

Per questa ragione è necessario rafforzare il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo un peso effettivo agli elementi qualitativi.

La UIL propone che la componente qualitativa rappresenti almeno il 50% del punteggio complessivo, percentuale che dovrebbe salire almeno al 70% negli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali le condizioni di lavoro incidono direttamente sulla qualità delle prestazioni.

Questa impostazione dovrebbe accompagnarsi al superamento del massimo ribasso come criterio ordinario di aggiudicazione, limitandone l'eventuale utilizzo a fattispecie specifiche e adeguatamente motivate.

Formazione professionale, organizzazione del lavoro, sicurezza, stabilità occupazionale e rispetto della contrattazione collettiva devono assumere un peso concreto nella valutazione delle offerte, attraverso criteri pertinenti all'oggetto dell'appalto e verificabili.

Occorre inoltre rafforzare le verifiche sulle offerte anormalmente basse, con particolare attenzione alla congruità dei costi della manodopera e al rispetto degli obblighi contrattuali.

La centralità della qualità non deve esaurirsi nella fase di gara, ma deve trovare riscontro nell'effettiva realizzazione degli impegni assunti dall'impresa durante l'esecuzione del contratto.

4. Clausole sociali e continuità occupazionale nei cambi d'appalto

Riferimenti: artt. 55 e 104 della proposta di regolamento.

La continuità occupazionale rappresenta una questione centrale nei settori caratterizzati da un'elevata intensità di manodopera.

Il passaggio da un'impresa affidataria a un'altra può determinare conseguenze significative per i lavoratori, soprattutto nei servizi di pulizia, nella ristorazione collettiva, nei servizi sanitari e assistenziali e in numerose altre attività essenziali.

La previsione di criteri sociali facoltativi non è sufficiente a garantire la stabilità occupazionale.

È quindi necessario rendere obbligatorie le clausole sociali di continuità occupazionale, in particolare negli appalti ad alta intensità di manodopera, assicurando misure effettive per il mantenimento dei livelli occupazionali e delle condizioni economiche e normative dei lavoratori interessati.

Le clausole sociali dovrebbero essere previste nella documentazione di gara e costituire obblighi contrattuali verificabili durante l'esecuzione dell'appalto.

In questo ambito assume particolare importanza anche il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali rappresentative nelle procedure di cambio d'appalto, secondo le modalità previste dagli ordinamenti nazionali e dalla contrattazione collettiva.

La normativa europea dovrebbe inoltre salvaguardare espressamente le disposizioni nazionali e contrattuali che già prevedono condizioni più favorevoli.

Il cambio dell'operatore economico non deve trasformarsi in uno strumento di riduzione dell'occupazione o di peggioramento delle condizioni di lavoro.

5. Subappalto e responsabilità lungo tutta la filiera

Riferimento: art. 24 della proposta di regolamento.

La disciplina del subappalto costituisce uno degli ambiti nei quali è indispensabile un intervento particolarmente incisivo.

Le catene di subappalto lunghe e frammentate possono rendere più difficili i controlli, aumentare i rischi di sfruttamento e lavoro irregolare e indebolire la possibilità di individuare le responsabilità in caso di violazioni delle norme sulla sicurezza e sulle condizioni di lavoro.

Il ricorso al subappalto può rispondere a esigenze organizzative e produttive legittime, ma non deve determinare una frammentazione eccessiva delle attività e delle responsabilità.

La UIL propone di introdurre un limite massimo di due livelli successivi di subappalto rispetto all'appaltatore principale, esclusivamente per prestazioni altamente specialistiche.

Tali deroghe dovrebbero essere rigorosamente circoscritte e subordinate a una motivazione espressa della stazione appaltante, alla verifica delle qualificazioni necessarie e alla completa identificazione delle imprese coinvolte. Non dovrebbero invece essere utilizzabili per esigenze ordinarie di organizzazione dell'attività.

Accanto alla limitazione dei livelli di subappalto, è necessario rafforzare la responsabilità solidale lungo l'intera filiera, affinché il rispetto degli obblighi retributivi, contributivi e lavoristici sia garantito indipendentemente dal livello nel quale il lavoratore è impiegato.

Particolare attenzione deve essere riservata alla **parità di trattamento economico e normativo**, assicurando ai lavoratori delle imprese subappaltatrici condizioni non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi rappresentativi e pertinenti alle attività effettivamente svolte.

La tracciabilità completa della filiera costituisce un ulteriore elemento essenziale. Le amministrazioni devono poter conoscere le imprese coinvolte, le prestazioni affidate, i contratti collettivi applicati e gli eventuali successivi affidamenti, anche attraverso l'aggiornamento delle informazioni durante l'esecuzione del contratto.

È inoltre necessario rafforzare i controlli sulla sicurezza, con particolare attenzione al coordinamento delle attività svolte da imprese diverse, alla formazione dei lavoratori e all'effettiva applicazione delle misure di prevenzione.

La presenza di più imprese nella realizzazione di un'opera o nell'erogazione di un servizio non deve determinare una progressiva riduzione delle responsabilità.

6. Cause di esclusione e rispetto degli obblighi lavoristici, contributivi e fiscali

Riferimenti: artt. 25 e 26 della proposta di regolamento.

Il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa sul lavoro, sulla sicurezza e dalla contrattazione collettiva deve costituire una condizione essenziale per l'accesso al mercato degli appalti pubblici.

Le imprese che ottengono vantaggi competitivi attraverso violazioni delle regole non possono essere poste sullo stesso piano degli operatori che rispettano gli obblighi previsti.

In questa prospettiva, occorre rafforzare le cause di esclusione dalle procedure di gara per gli operatori responsabili di gravi violazioni accertate in materia di lavoro, sicurezza e contrattazione collettiva.

Analoga attenzione deve essere riservata alle violazioni degli obblighi fiscali e contributivi, tenendo conto della diversa natura delle due fattispecie e assicurando criteri chiari, proporzionati e rispettosi delle garanzie procedurali.

Le verifiche sul rispetto degli obblighi retributivi e contributivi dovrebbero inoltre essere estese all'intera fase di esecuzione del contratto, attraverso strumenti che consentano alle amministrazioni di acquisire tempestivamente le informazioni necessarie.

È importante, infine, che gli eventuali meccanismi di regolarizzazione o di dimostrazione dell'affidabilità dell'operatore non si traducano in un aggiramento sistematico delle cause di esclusione.

La corretta applicazione delle regole deve costituire un requisito effettivo di partecipazione e permanenza nel mercato degli appalti pubblici.

7. Trasparenza, digitalizzazione e controlli durante l'esecuzione

Riferimenti: artt. 24, 29, 109-113 e 127-140 della proposta di regolamento.

L'efficacia della normativa europea dipenderà non soltanto dalle disposizioni adottate, ma anche dalla possibilità di verificarne concretamente l'applicazione.

La digitalizzazione delle procedure deve contribuire a rafforzare la trasparenza e la tracciabilità, rendendo più efficaci i controlli sulle condizioni di lavoro e sull'organizzazione delle filiere.

La semplificazione amministrativa non deve essere perseguita attraverso una riduzione delle verifiche, ma attraverso strumenti capaci di renderle più tempestive e funzionali.

In questa direzione, sarebbe importante prevedere sistemi digitali che consentano la tracciabilità degli operatori economici coinvolti nell'esecuzione degli appalti e dei successivi subappalti, rendendo disponibili alle autorità competenti le informazioni sui contratti collettivi applicati, sulle imprese coinvolte e sulle prestazioni affidate, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati.

I controlli dovrebbero accompagnare l'intero ciclo dell'appalto, con particolare attenzione alla fase di esecuzione e alla verifica dell'effettivo rispetto degli impegni sociali e qualitativi assunti dalle imprese in sede di gara.

Anche l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle amministrazioni può contribuire a ridurre gli adempimenti duplicati e a migliorare l'efficacia delle verifiche.

La digitalizzazione deve rappresentare uno strumento per migliorare la qualità della spesa pubblica e il rispetto delle regole, non soltanto per accelerare le procedure.

8. Adeguamento dei corrispettivi e rinnovi contrattuali

Riferimento: art. 105 della proposta di regolamento.

Negli appalti pluriennali, i rinnovi dei contratti collettivi possono determinare aumenti delle retribuzioni e del costo del lavoro durante l'esecuzione del contratto. Gli incrementi retributivi spettano ai lavoratori e il loro riconoscimento non può essere subordinato all'adeguamento del corrispettivo dell'appalto.

Se le somme riconosciute all'impresa restano ferme, cresce tuttavia il rischio che il maggiore costo della manodopera si traduca in ritardi nel pagamento degli aumenti o venga compensato attraverso riduzioni degli organici, delle ore lavorate e della qualità del servizio.

L'articolo 105 della proposta consente di prevedere meccanismi di adeguamento dei corrispettivi, come l'indicizzazione dei prezzi. La UIL chiede di rendere obbligatoria la previsione di tali meccanismi nei documenti di gara e nei contratti, con criteri chiari e tempi certi di applicazione.

Occorre inoltre prevedere un collegamento esplicito con gli aumenti del costo del lavoro derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi rappresentativi e pertinenti alle attività affidate. L'adeguamento deve accompagnare l'applicazione degli incrementi retributivi, evitando che i relativi costi siano scaricati sulle condizioni di lavoro o sull'organizzazione del servizio.

La disciplina europea dovrebbe quindi assicurare un meccanismo effettivo di adeguamento e salvaguardare la possibilità per gli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli alla tutela del lavoro e alla continuità dei servizi.

Conclusioni

La UIL considera la revisione della normativa europea sugli appalti pubblici un'occasione importante per migliorare la qualità della spesa pubblica, rafforzare la concorrenza leale e promuovere condizioni di lavoro dignitose.

Per raggiungere questi obiettivi è però necessario intervenire in modo sostanziale sulla proposta della Commissione europea, superando un'impostazione che rischia di privilegiare l'uniformità delle procedure senza attribuire sufficiente forza agli obblighi sociali.

Il mantenimento dello strumento della direttiva, accompagnato da standard sociali comuni più elevati, consentirebbe di coniugare l'armonizzazione europea con la salvaguardia delle disposizioni nazionali più avanzate. Qualora fosse confermata la scelta del regolamento, diventerebbe indispensabile introdurre garanzie efficaci contro qualsiasi arretramento.

Sul piano dei contenuti, la riforma deve rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva rappresentativa, attribuire un peso determinante alla qualità delle offerte, rendere obbligatorie le clausole sociali nei cambi d'appalto e prevedere limiti effettivi al subappalto, accompagnati da responsabilità solidale e controlli lungo tutta la filiera.

Altrettanto importante è assicurare che il rispetto degli obblighi lavoristici, contributivi, fiscali e di sicurezza costituisca una condizione effettiva per l'accesso e la permanenza nel mercato degli appalti pubblici.

In questa prospettiva, il contributo alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, intende sostenere la definizione di una normativa europea più equilibrata, capace di coniugare efficienza, competitività e qualità del lavoro.

Le risorse pubbliche devono contribuire a innalzare gli standard del lavoro in tutta Europa, promuovendo una concorrenza fondata sulla qualità, sull'innovazione e sul rispetto dei diritti, anziché sulla riduzione dei costi e delle condizioni di lavoro.