

Appalti sociali: la qualità del lavoro entra nella qualità dell'offerta

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 9-10-2026

Rispettare la legge e il contratto collettivo resta obbligatorio, ma non basta a trasformare una gara in un appalto socialmente responsabile. La proposta di regolamento europeo apre un secondo livello: qualità dell'occupazione, condizioni di lavoro, formazione e riqualificazione del personale possono contribuire a determinare la qualità della prestazione e quindi entrare nel confronto tra le offerte. È un cambiamento particolarmente importante negli appalti ad alta intensità di manodopera e, per l'Italia, sposta l'attenzione dalla sola garanzia delle tutele minime alla possibilità di competere anche sulla qualità dell'organizzazione del lavoro.

Il passaggio più innovativo della nuova disciplina europea degli appalti sociali non è l'obbligo di rispettare la normativa sul lavoro. Quel principio è già acquisito. La novità emerge, piuttosto, dalla scelta di affermare espressamente che **il semplice rispetto della legislazione sociale e lavoristica e dei contratti collettivi non costituisce, di per sé, un appalto socialmente responsabile.**

La distinzione cambia la prospettiva. Il rispetto delle tutele rimane il punto di partenza e non diventa facoltativo. Ma il *procurement* sociale comincia dove termina il semplice adempimento: l'amministrazione può chiedersi non soltanto se il personale impiegato nell'appalto sia trattato secondo le regole, ma se determinate caratteristiche dell'organizzazione del lavoro possano contribuire a ottenere una prestazione migliore.

Dal rispetto delle tutele alla qualità del lavoro

Non si parte da zero. Le direttive del 2014 hanno già aperto ampi spazi alle considerazioni sociali negli appalti e consentono di utilizzarle in diversi momenti della procedura e dell'esecuzione. Il problema emerso negli anni successivi è stato piuttosto la distanza tra le possibilità offerte dalle norme e il loro effettivo impiego.

La stessa Commissione, nella valutazione del sistema vigente che accompagna la proposta di regolamento, individua tra le criticità la persistente diffusione delle aggiudicazioni fondate soltanto sul prezzo e il limitato utilizzo dei requisiti sociali, ambientali e di innovazione. L'*Impact Assessment* collega perciò uno degli obiettivi della riforma proprio all'aumento dell'impiego del *procurement* ambientale, sociale e innovativo e alla costruzione di un quadro giuridico più coerente.

La soluzione prescelta non consiste nel rendere indistintamente obbligatori criteri sociali in tutte le gare. La Commissione punta soprattutto a chiarire **che cosa possa essere considerato *procurement* sociale e come gli obiettivi sociali possano entrare nella**

struttura dell'appalto. L'*Impact Assessment* indica espressamente, tra gli interventi prescelti, il chiarimento della nozione di procurement sociale e del collegamento con l'oggetto del contratto, con particolare attenzione proprio ai diritti dei lavoratori.

L'art. 55 traduce questa scelta in una disciplina molto più esplicita. Nell'ambito del lavoro, individua tra gli obiettivi perseguibili l'occupazione di qualità, riconosce il ruolo della contrattazione collettiva nel rispetto dei diversi sistemi nazionali e dell'autonomia delle parti sociali e richiama il miglioramento delle condizioni dei lavoratori impiegati nell'esecuzione. A questi elementi aggiunge formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale.

È questa combinazione a segnare il cambiamento. **Il lavoro non compare soltanto come costo da proteggere o come insieme di obblighi che l'aggiudicatario deve rispettare. Può diventare una componente della qualità acquistata dall'amministrazione.**

Quando il modo di organizzare il lavoro diventa parte della prestazione

La distinzione è molto concreta nei **servizi ad alta intensità di manodopera**. In una fornitura standardizzata la relazione tra condizioni del personale e qualità del risultato può essere marginale. In molti servizi, invece, la prestazione coincide in larga parte con l'attività delle persone che la eseguono.

Formazione, competenze, continuità e organizzazione del personale possono incidere direttamente sulla qualità di servizi di vigilanza, pulizia, assistenza, ristorazione, manutenzione e di molte altre attività labour-intensive. In questi casi la separazione tra qualità tecnica dell'offerta e organizzazione del lavoro diventa meno netta: **una parte della qualità tecnica dipende proprio da come il lavoro è organizzato e qualificato.**

Il nuovo regolamento rende più chiara questa possibilità. Le considerazioni sociali possono essere utilizzate nelle specifiche, nei criteri di aggiudicazione, nelle condizioni di esecuzione e, quando pertinente, anche nella selezione. Non viene quindi creato un singolo "criterio sociale", da aggiungere alla gara come elemento autonomo. L'amministrazione può scegliere in quale fase collocare l'obiettivo in funzione del risultato che vuole ottenere.

La differenza è rilevante. Se una determinata formazione è indispensabile per eseguire correttamente il servizio, può essere richiesta come caratteristica necessaria della prestazione. Se invece l'amministrazione vuole confrontare diverse soluzioni proposte dagli operatori, può entrare nella valutazione qualitativa. Se l'obiettivo riguarda un comportamento che deve essere mantenuto per tutta la durata dell'appalto, può essere tradotto in una condizione di esecuzione.

Per le imprese non è una distinzione formale. Cambia ciò che occorre dimostrare e il momento nel quale si produce l'effetto competitivo. Un requisito obbligatorio deve essere soddisfatto da tutti; un criterio di aggiudicazione serve invece a distinguere un'offerta dall'altra; una condizione di esecuzione vincola l'aggiudicatario durante il contratto.

Non si premia l'impresa "socialmente migliore" in assoluto

L'ampliamento degli obiettivi sociali incontra però un limite essenziale. L'amministrazione non riceve un potere generale di valutare la politica sociale dell'impresa. Gli elementi utilizzati devono mantenere un collegamento con l'appalto.

È significativa, da questo punto di vista, la formulazione dell'art. 55: qualità dell'occupazione, condizioni di lavoro, formazione e riqualificazione vengono riferite ai lavoratori che eseguono il contratto. La gara non dovrebbe quindi trasformarsi in una valutazione complessiva della responsabilità sociale dell'operatore.

Questo confine è decisivo anche per evitare effetti distorsivi sulla concorrenza. Un'impresa può avere politiche aziendali particolarmente avanzate senza che esse producano alcuna differenza nella prestazione oggetto della gara. Attribuire un vantaggio per caratteristiche estranee alla commessa significherebbe selezionare l'impresa anziché l'offerta.

Diverso è il caso in cui l'impegno riguardi direttamente il personale che sarà utilizzato nel contratto. Un programma aggiuntivo di formazione collegato alle mansioni da svolgere, un progetto verificabile di aggiornamento delle competenze o una determinata organizzazione del personale possono avere un rapporto concreto con il risultato che l'amministrazione acquista.

È proprio su questo punto che l'*Impact Assessment* segnala l'esigenza di chiarire il *link to the subject matter*, in particolare rispetto ai diritti dei lavoratori. Non è quindi un problema secondario lasciato all'applicazione futura: è uno dei nodi che hanno determinato la stessa costruzione della proposta.

Il 50 per cento alla qualità cambia soprattutto gli appalti labour-intensive

La disciplina degli appalti sociali assume un peso molto maggiore se viene letta insieme alla nuova regola sull'aggiudicazione.

La proposta assume come modello ordinario il miglior rapporto qualità-prezzo e prevede una ponderazione minima della qualità del 30 per cento, che sale al **50 per cento nei contratti ad alta intensità di manodopera**. La relazione illustrativa presenta espressamente questa scelta come parte della strategia volta a rafforzare la dimensione qualitativa dell'acquisto pubblico. Anche la proposta ufficiale chiarisce che il nuovo sistema intende costruire un'architettura nella quale gli obiettivi strategici entrano nella progettazione, nell'aggiudicazione e nell'esecuzione del contratto.

Per gli appalti sociali questo collegamento è particolarmente importante. Una norma che consente di valutare qualità del lavoro, formazione e condizioni lavorative avrebbe un impatto limitato se l'amministrazione potesse continuare a concentrare quasi tutto il confronto sul prezzo. La ponderazione minima della qualità crea invece uno spazio effettivo nel quale questi elementi possono incidere, quando siano pertinenti.

Negli appalti labour-intensive lo spazio diventa ancora maggiore. La scelta del 50 per cento segnala che, quando il personale costituisce una componente essenziale della prestazione, il confronto economico non dovrebbe assorbire la gara.

Ciò non significa che metà del punteggio debba essere attribuita alle condizioni di lavoro. Il 50 per cento riguarda complessivamente la qualità. Ma proprio all'interno di quella componente potranno trovare posto, insieme agli altri aspetti tecnici, elementi relativi alla qualità dell'occupazione quando incidano sull'esecuzione.

Per le imprese di servizi è probabilmente questa una delle conseguenze più rilevanti della riforma. **L'organizzazione del lavoro può assumere un valore competitivo più diretto:** non soltanto costo da inserire nell'offerta e vincolo da rispettare, ma possibile elemento attraverso il quale dimostrare una maggiore qualità della soluzione proposta.

Il confronto con l'Italia: una tutela già forte, ma costruita soprattutto come soglia

Nel sistema italiano il punto di partenza è diverso da quello di molti altri ordinamenti europei. Il **d.lgs. n. 36/2023 ha già costruito una disciplina molto incisiva del lavoro negli appalti**. Il contratto collettivo applicabile, l'eventuale equivalenza delle tutele offerte da un diverso CCNL, i costi della manodopera e le clausole sociali occupano uno spazio centrale nella gara.

Per questo sarebbe fuorviante descrivere il nuovo regolamento semplicemente come un rafforzamento europeo di garanzie che in Italia mancavano. La differenza più interessante è funzionale, non quantitativa.

Il Codice italiano utilizza in larga misura la disciplina del lavoro per impedire che la competizione economica si scarichi sulle tutele dei dipendenti. Il CCNL individua un parametro da rispettare; l'equivalenza impedisce che la scelta di un diverso contratto comporti un arretramento delle tutele; il costo della manodopera serve anche a verificare la sostenibilità dell'offerta; le clausole sociali intervengono sulla continuità occupazionale, sulle pari opportunità e su altri obiettivi protetti.

Si tratta prevalentemente di regole che costruiscono il pavimento della competizione.

La **proposta europea aggiunge con maggiore chiarezza un secondo livello**: una volta rispettato quel pavimento, alcuni aspetti del lavoro possono diventare fattori di differenziazione qualitativa tra le offerte.

La **precisazione dell'art. 55 secondo cui il mero rispetto della legge e dei contratti collettivi non costituisce di per sé procurement socialmente responsabile serve proprio a tenere distinti questi due livelli**. L'impresa non dovrebbe ricevere un premio per l'adempimento di un obbligo che grava su tutti i concorrenti. Il vantaggio competitivo deve derivare da qualcosa di ulteriore e pertinente all'appalto.

Per il sistema italiano questa distinzione può avere conseguenze importanti anche nella costruzione dei criteri premiali. **Non basta trasformare in punteggio un obbligo già imposto dal Codice o dal CCNL**. Occorre individuare quale miglioramento ulteriore viene offerto, perché sia utile alla prestazione e come possa essere misurato.

Il ruolo della contrattazione collettiva cambia, ma non nel senso di scegliere il "CCNL

migliore”

Anche il riferimento espresso alla contrattazione collettiva merita attenzione. L’art. 55 include tra gli obiettivi dell’occupazione di qualità il riconoscimento del ruolo della contrattazione collettiva, ma precisa che devono essere rispettati la diversità dei sistemi nazionali e l’autonomia delle parti sociali.

Per l’Italia il riferimento non può essere letto come un’autorizzazione generale alla stazione appaltante a costruire una graduatoria tra contratti collettivi o a premiare discrezionalmente quello ritenuto più favorevole. Il nostro Codice affronta già in modo specifico il problema del CCNL applicabile e dell’equivalenza delle tutele.

L’elemento nuovo sta altrove: **la contrattazione collettiva viene inserita nella nozione europea di lavoro di qualità**, mentre il procurement sociale non si esaurisce nell’accertamento della sua osservanza.

È una differenza sottile ma rilevante. Applicare correttamente il contratto collettivo rimane un obbligo. Utilizzare strumenti e soluzioni che, nel quadro della contrattazione applicabile, migliorino in modo pertinente e verificabile l’organizzazione del lavoro può invece entrare nel terreno qualitativo della gara.

Il problema decisivo sarà misurare la “qualità del lavoro”

La maggiore apertura del regolamento produce però un problema immediato. “*Occupazione di qualità*” e “*miglioramento delle condizioni di lavoro*” sono concetti adatti a indicare una finalità legislativa, ma troppo ampi per funzionare direttamente come criteri di aggiudicazione.

Una stazione appaltante non può limitarsi a prevedere dieci punti per la “*qualità del lavoro*”. Deve stabilire che cosa intende valutare e attraverso quali elementi l’offerta migliore si distingue dalle altre.

Qui si gioca gran parte dell’effettiva riuscita della riforma. Un criterio troppo generico aumenta la discrezionalità della commissione e rende più difficile per le imprese costruire l’offerta conoscendo in anticipo ciò che sarà realmente apprezzato. Un criterio troppo rigido rischia invece di trasformarsi in un nuovo adempimento standardizzato, identico per tutti e quindi incapace di produrre un vero confronto qualitativo.

La soluzione deve rimanere ancorata alla prestazione. Formazione ulteriore specificamente destinata al personale della commessa, programmi verificabili di aggiornamento professionale, modalità organizzative capaci di incidere sulla continuità o sull’efficacia del servizio possono prestarsi a una comparazione. Un generico impegno a “favorire il benessere dei lavoratori” offre invece poche possibilità di verifica e lascia un margine valutativo molto più ampio.

Lo stesso vale per l’esecuzione. Se l’offerta ottiene un punteggio perché assume determinati impegni sul personale, tali impegni devono poter essere controllati durante il contratto. Altrimenti il criterio sociale rischia di produrre valore soltanto al momento dell’aggiudicazione,

senza modificare realmente il modo in cui il servizio viene svolto.

Più spazio alla qualità del lavoro significa anche più responsabilità nella costruzione della gara

Il nuovo regolamento non risolve quindi il problema degli appalti sociali semplicemente aggiungendo nuovi criteri. Fa qualcosa di più interessante e, nello stesso tempo, più difficile: **allarga ciò che può essere considerato qualità della prestazione.**

Per le imprese questo significa che soprattutto negli appalti labour-intensive la strategia competitiva potrebbe non esaurirsi più nella combinazione tra prezzo, caratteristiche tecniche tradizionali e rispetto degli obblighi lavoristici. La capacità di organizzare, formare e qualificare il personale destinato alla commessa può diventare parte più visibile del valore dell'offerta.

Per le amministrazioni aumenta però la responsabilità nella progettazione. Non sarà sufficiente inserire finalità sociali nel bando. Occorrerà scegliere quali siano realmente pertinenti al contratto, tradurle in parametri comprensibili, evitare di premiare il semplice adempimento di obblighi esistenti e predisporre controlli capaci di verificare che ciò che ha prodotto punteggio in gara venga effettivamente realizzato.

La tensione interna alla riforma è tutta qui. **Più spazio alla qualità del lavoro può ridurre una concorrenza giocata quasi esclusivamente sul prezzo; criteri sociali poco precisi possono però aumentare discrezionalità, incertezza e contenzioso.**

Per l'Italia la novità più interessante non è dunque l'arrivo delle tutele lavoristiche nell'appalto, perché quelle tutele sono già fortemente presenti. È il passaggio successivo: distinguere con maggiore nettezza **ciò che ogni impresa deve garantire per poter competere da ciò che un'impresa può offrire in più per competere sulla qualità.**

Il rispetto della legge, del CCNL e delle tutele dovute resta il pavimento. Sopra quel pavimento, il nuovo regolamento prova a costruire un terreno competitivo diverso: **la qualità del lavoro può diventare qualità dell'offerta quando migliora realmente la prestazione che l'amministrazione acquista.**