



CE.MU. Centro Multiservizi S.r.l.

Centro studi Filcams CGIL

**ITACA - Istituto per l'Innovazione
e Trasparenza degli Appalti e la
Compatibilità Ambientale**

Associazione federale delle Regioni
e delle Province Autonome

Osservatorio sul terziario di mercato

2021

Appalti pubblici di servizi

**Focus: Criteri sociali negli appalti per
valutare i concorrenti**

Novembre 2021

Focus: Criteri sociali negli appalti per valutare i concorrenti

Una stazione appaltante può aggiudicare una gara dopo avere attribuito più punti a un'offerta tecnica in cui si configura anche il perseguimento di un **interesse sociale**, come la tutela dei lavoratori? È un quesito interessante su cui si è espressa la V sezione del Consiglio di Stato con la sentenza 7053/2021.

In particolare, il Consiglio di Stato, decidendo su una gara per la manutenzione di immobili della Banca d'Italia, ha stabilito che non basta un'offerta vantaggiosa per vincere un appalto pubblico, poiché devono essere valutate anche le garanzie di stabilità per il personale e l'applicazione di un contratto collettivo favorevole.

Il fatto

Nel caso in oggetto, un consorzio aveva presentato appello contro la sentenza del TAR Lazio (sez. II bis) 12068/2020 che confermava l'aggiudicazione a un altro concorrente di una gara di appalto indetta per l'affidamento di alcuni servizi da svolgersi in favore di una stazione appaltante.

Il bando di gara in questione prevedeva l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, disponendo di 70 punti per l'offerta tecnica e 30 punti per il prezzo. Tra i criteri specifici, la Banca d'Italia inseriva ulteriori elementi, connessi a interessi sociali, incentivando offerte che offrissero un livello più elevato di tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto. Ad esempio, si prevedeva un punteggio per la "stabilità del personale", tenendo conto della percentuale di lavoratori adibiti all'appalto con contratto pluriennale; inoltre, si premiava con 8 punti l'appaltatore che avesse scelto di applicare il CCNL metalmeccanico e quello edile (per le manutenzioni), assegnando invece solo 3 punti alle imprese che avessero applicato il CCNL multiservizi.

In particolare, l'appello riguardava, quindi, il **criterio di valutazione** dell'esecuzione del servizio considerando come sub-criteri:

- «**Stabilità del personale e percentuale di lavoratori adibiti all'appalto con contatto pluriennale a copertura della vigenza dell'appalto**»;
- «**Disciplina rapporto di lavoro**» con l'assegnazione di diversi punti sulla base del CCNL prescelto.

Secondo l'appellante, i suindicati criteri sarebbero stati illegittimi in quanto non riconducibili alla qualità della prestazione, in violazione dell'art. 95 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) per illegittima ingerenza nell'autonomia contrattuale dell'imprenditore nel rapporto con il lavoratore nella scelta del CCNL applicabile, e dell'art. 30 comma 4 dello stesso Codice dei contratti pubblici, che permette che il CCNL sia scelto dall'appaltatore, con l'unico limite dell'adeguatezza del contratto collettivo di lavoro in rapporto all'oggetto della commessa.

Il contratto pubblico può perseguire anche interessi sociali?

I giudici hanno affermato la legittimità di questi criteri perché coerenti con quanto contemplato all'art. 95 comma 6 del Codice dei contratti pubblici e nella normativa europea (art. 67, Direttiva 2014/24). Infatti, si tratta di norme che contengono un catalogo elastico e aperto di criteri di valutazione delle offerte, ammettendo la possibilità di dare peso agli aspetti ambientali e sociali.

Quindi la stazione appaltante **può inserire tra i criteri di aggiudicazione anche particolari condizioni di esecuzione del servizio volte a conseguire obiettivi di natura sociale.**

In tal modo, in aggiunta al prezzo e alla qualità della prestazione, diventa possibile premiare chi assicuri, nell'esecuzione dell'appalto, un livello più elevato di tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto.

Con questo principio, **il Consiglio di Stato ammette che gli appalti pubblici possano essere utilizzati in una prospettiva funzionale più ampia, cioè per il perseguimento di interessi e obiettivi di natura sociale, ambientale o più in generale di sostenibilità, sia per ciò che riguarda il prodotto acquisito dal mercato, sia con riferimento al processo specifico di produzione dei beni servizi da acquisire.**

Tra gli obiettivi di natura sociale possono così avere particolare rilievo **la stabilità occupazionale e il diritto a una retribuzione equa**: per aggiudicare l'appalto, l'amministrazione può chiedere non solo un'offerta vantaggiosa per il committente sotto l'aspetto economico e tecnico, ma anche per i dipendenti dell'appaltatore, tenendo presenti obiettivi di natura sociale quali la stabilità occupazionale e il diritto a una retribuzione equa e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro.

Conclusioni

Non è previsto un elenco tassativo di parametri sui quali basare i criteri di valutazione delle offerte tecniche ma **un catalogo aperto e quindi integrabile con ulteriori criteri tra cui quelli di natura ambientale e sociale.** Rientrano tra questi anche criteri relativi all'applicazione di un determinato contratto collettivo di lavoro o di una determinata tipologia di contratto di lavoro individuale, utili a conseguire specifici obiettivi di stabilità occupazionale e di coerente trattamento economico e normativo dei lavoratori impiegati nell'appalto, fermo restando che il requisito non abbandoni il legame con l'oggetto del contratto.

Per cui, secondo il Consiglio di Stato, **la condizione necessaria per il legittimo esercizio del potere discrezionale è costituita dalla verifica della sussistenza di una connessione tra i criteri e l'oggetto dell'appalto** (art. 95, comma 6), nei termini della definizione di cui all'art. 95, comma 11, che recepisce l'art. 67, paragrafo 3, della Direttiva 2014/24/UE e considera connessi all'oggetto dell'appalto i «criteri di aggiudicazione che riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale».



ITACA

The word "ITACA" is written in a bold, blue, sans-serif font. A rainbow-colored arc is positioned behind the letters, creating a colorful shadow effect.