



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*

Alessandro Bellavista

*Professore ordinario di Diritto del Lavoro
Università degli Studi di Palermo*

Abstract: il saggio affronta il tema degli appalti pubblici e privati con riferimento alla tutela dei lavoratori, attraverso la corretta individuazione e applicazione del contratto collettivo. L'A. esamina in particolare la disciplina del settore pubblico nel cui ambito, per l'individuazione del contratto collettivo, è necessario porre attenzione a una verifica di effettiva equivalenza; mentre con riferimento al settore privato, considerato il rinnovato assetto legislativo, l'A. segnala l'importanza di assicurare il principio di parità di trattamento nella filiera degli appalti, in modo analogo al settore pubblico.

Parole chiave: *appalti; contratto collettivo; tutela del lavoro.*

1. Premessa. Il *dumping* contrattuale negli appalti pubblici e privati

I temi che si affrontano in questa sede¹ dimostrano come il recente legislatore confermi il suo atteggiamento – seppure non sempre lineare e

* Il presente scritto è destinato al volume a cura di M. D'ONGHIA, M. TRIMARCHI, F. DI NOIA, "La dimensione sociale degli appalti pubblici", di prossima pubblicazione per l'editore Cacucci.

¹ In questo testo ci si limita ad integrare la relazione svolta al Convegno con qualche recente pronuncia giurisprudenziale. Non si è voluta appesantire la fluidità del discorso con un denso apparato di note bibliografiche. Pertanto, ci si è limitati a seguire, e commentare, il percorso delle nuove discipline legislative in materia di appalti pubblici e privati. Ad ogni modo, quanto alla prima versione del 2023 del Codice degli appalti pubblici, cfr.: DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, in *Lav. prev. Oggi*, 2023, p. 611 ss.; gli scritti di CARANTA, COSTA, FICHERA, GIACONI, MARTELLONI, ORLANDINI, RAZZOLINI, in *Riv. giur. lav.*, 2024, I, p. 3 ss.; CARUSO E., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2023, p. 863 ss.; COSTA, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Lav. giur.*, 2023, 90 ss.; GAROFALO D., *Appalti pubblici e tutele dei lavoratori*, in NUZZO, RAIMONDI (a cura di), *Liber amicorum per Valerio Speciale*, t. I, Bari, Cacucci, 2025, p. 495 ss.; RICCI, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, I, p. 602 ss.; TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del Codice appalti pubblici*, in *Lav. pub. amm.*, 2024, p. 212 ss.; PIGLIALARMÌ, POIANI LANDI, *La contrattazione collettiva nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2024, p. 1057 ss. Sulle novità apportate dal decreto correttivo del 2024, cfr.: CALVELLINI, *Arriva il correttivo al Codice dei contratti pubblici: si rafforza l'argine al dumping contrattuale*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2025, n. 1, p. 7 ss.; COSTA, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Palermo, Dems, 2025; FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Federalismi.it.*, 21 maggio 2025; GENOVESI, *Perché la questione dell'equivalenza*

coerente – volto a mettere in discussione due dogmi diffusi, sino a poco tempo fa, nel sistema di relazioni industriali italiano e nella stessa giurisprudenza, specie quella amministrativa. D'altra parte, è vero che ormai la Cassazione sembra muoversi sulla stessa linea del legislatore². E analoga considerazione pare si possa estendere anche ai più recenti arresti del Consiglio di Stato³.

Il primo dogma è quello della libertà d'impresa e della libertà contrattuale che si esprime nella libertà delle parti del contratto di lavoro (ma in realtà è, di fatto, la sola libertà del datore di lavoro) di scegliere il contratto collettivo da applicare sul luogo di lavoro.

Il secondo dogma è sempre connesso alla libertà d'impresa, la quale renderebbe impossibile obbligare un qualunque datore di lavoro ad applicare uno specifico contratto collettivo. Anche se a tale obbligo consegue l'acquisizione di un vantaggio, come l'aggiudicazione di un appalto pubblico, o l'accesso a benefici di vario genere.

In quest'occasione si avrà conferma di come questi due dogmi siano oggi fortemente messi in crisi e in discussione.

Bastano poche parole per ricordare le ragioni che hanno spinto il legislatore a fissare nuove regole per la tutela dei lavoratori impiegati nelle catene degli appalti pubblici e degli appalti privati.

In primo luogo, sulla base della disciplina degli appalti pubblici precedente al cosiddetto terzo Codice dei contratti pubblici, varato con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, era del tutto possibile che l'appaltatore principale e i vari subappaltatori, seppure impegnati lungo lo stesso ciclo produttivo,

tra CCNL (prevista dal Codice Appalti) è strategica, in *Il diario del lavoro*, 22 maggio 2025; GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, I, 313 ss.; PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. dir. lav.*, 2025, p. 179 ss.; RICCI, SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il "correttivo appalti": analisi teorica e applicazioni pratiche*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, I, 435 ss. Sulla nuova disciplina degli appalti privati, cfr. ALVINO, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1-bis, d.lgs. n. 276/2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2025, p. 41 ss.; SANTORO, *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: "ritorno...alla legge"?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, I, p. 281 ss.

² Cfr. le sentenze della Cassazione sull'art. 36 Cost., specie a partire da Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711. E cfr. anche Cass. 18 marzo 2024, n. 7203; ID. 17 ottobre 2025, n. 27719.

³ Cfr. Cons. Stato 25 febbraio 2020, n. 1406; ID. 19 giugno 2023, n. 6008.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

applicassero contratti collettivi nazionali differenti al solo scopo di risparmiare sul costo del lavoro.

In quest'area (quella degli appalti pubblici) operavano solo i due limiti previsti dall'art. 30, co. 4, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (il cosiddetto secondo Codice degli appalti pubblici): il contratto collettivo applicato doveva essere stato stipulato da associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; e il suo campo di applicazione doveva essere "strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto". In base alla prevalente interpretazione dei giudici amministrativi, tale secondo requisito si arrestava ad imporre che il contratto collettivo fosse "coerente" con l'oggetto dell'appalto. Ciò non era sufficiente ad impedire il cosiddetto *shopping* contrattuale, grazie alla presenza di alcuni contratti collettivi nazionali (cosiddetti contratti *monstre* od *omnibus*) con un campo di applicazione di carattere trasversale e onnicomprensivo (come il CCNL Multiservizi e il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari) che, nonostante fossero stipulati da sigle rappresentative, prevedevano trattamenti retributivi alquanto bassi (talvolta al di sotto della soglia di povertà) e, di fatto, facevano concorrenza al ribasso ad altri contratti collettivi nazionali nei settori di specifica pertinenza di quest'ultimi (Come i servizi museali, la logistica, l'igiene ambientale, l'alimentare, l'edilizia).

I casi saliti alla ribalta delle cronache sono numerosi. Basti rammentare la gestione dei servizi museali delle pubbliche amministrazioni. Qui esplosero controversie in quanto la giurisprudenza affrontò la questione se fosse più coerente con l'oggetto dell'appalto il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari ovvero il CCNL Multiservizi. Questo perché gli aspiranti appaltatori intendevano applicare tali contratti. Ma lo scontro tra questi due contratti collettivi si svolgeva nonostante il fatto che per tale settore già esistesse uno specifico contratto (più oneroso e garantista): il CCNL Federculture, che però nessun appaltatore si sognava di utilizzare, proprio a causa dei suoi maggiori costi rispetto agli altri due. Oppure, si pensi alla filiera dell'igiene ambientale, nella quale i vari subappaltatori, invece di applicare il relativo CCNL di



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

riferimento (quello appunto dell'igiene ambientale), si avvalevano soprattutto del CCNL Multiservizi.

Per ciò che concerne gli appalti privati, i suddetti problemi di *dumping* contrattuale erano enfatizzati dal fatto che non esistevano i limiti legali (seppure labili) poc'anzi esposti. E quindi lungo la filiera degli appalti privati era possibile andare alla ricerca del contratto collettivo più conveniente sotto il profilo dei costi. Tale strategia era favorita dalla circostanza che l'art. 85, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, aveva abrogato l'intera l. 23 ottobre 1960, n. 1369, il cui art. 3 prevedeva, nell'ambito degli appalti di opere e servizi cosiddetti interni (e cioè rientranti nel ciclo produttivo dell'impresa committente), la parità di trattamento economico e normativo tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore. Per quanto fosse allora diffusa la narrazione della difficoltà applicativa di tale disposizione e della sua sostanziale inefficacia, è molto più probabile che, invece, essa abbia operato come un disincentivo delle forme di esternalizzazione al solo scopo di risparmiare sul costo del lavoro, o quantomeno abbia attenuato tale propensione.

Tutto questo contesto determinava anche il rischio concreto che si attingesse ai cosiddetti contratti collettivi pirata: e cioè, ai contratti collettivi stipulati da soggetti poco o nulla rappresentativi e, com'è noto, negoziati "al ribasso" rispetto ai trattamenti contenuti nei contratti collettivi degli attori sindacali più rappresentativi.

D'altra parte, tutte le ricerche disponibili dimostrano, da tempo, che le condizioni dei lavoratori impiegati negli appalti e subappalti (sia pubblici sia privati) sono peggiori di quelli dell'impresa committente/*leader* collocata al vertice della catena.

Un primo intervento tampone è del 2021, quando, sull'onda dell'allarme sociale determinato da gravissimi incidenti verificatisi nelle filiere degli appalti, viene previsto, per la sola area degli appalti pubblici, l'obbligo per il subappaltatore di applicare ai propri dipendenti gli stessi trattamenti assicurati dall'appaltatore principale.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Di lì a poco, con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, viene varato il già menzionato cosiddetto terzo Codice dei contratti pubblici, che subisce, quasi subito, delle profonde modificazioni, con il recente decreto correttivo: e cioè, il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209.

A questo punto, è opportuno esaminare quest'ultima disciplina, con particolare attenzione alla sua parte dedicata all'individuazione del contratto collettivo applicabile.

Ciò anche perché essa non solo risolve molti dei problemi del passato, ma anche perché può offrire qualche spunto per la lettura della specifica disposizione introdotta nel 2024 per le catene degli appalti privati: il nuovo co. 1-*bis* dell'art. 29, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, inserito dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

Pertanto, l'analisi seguente si concentra sull'attuale versione del Codice dei contratti pubblici, tralasciando il confronto (che sarebbe pure interessante) tra questa con la disciplina originaria del 2023 e con la prima versione (poi scartata) del decreto correttivo del 2024.

2. L'individuazione del contratto collettivo applicabile negli appalti pubblici.

Il contrasto del *dumping* contrattuale tra le imprese partecipanti alle gare pubbliche è l'obiettivo del nuovo Codice, che è perseguito attraverso un rafforzamento della cosiddetta clausola sociale di equo trattamento. Questa clausola, appunto, ha lo scopo di sottrarre il costo e le condizioni di lavoro dai meccanismi concorrenziali; ovvero da quello che si definisce "il gioco della concorrenza". Infatti, l'art. 57, d.lgs. n. 36/2023, replica, con significative innovazioni, quanto già sancito dalla disciplina precedente, e prevede l'inserimento nei bandi delle cosiddette clausole sociali (denominate di prima, di seconda e di terza generazione). Per quanto concerne la clausola sociale di equo trattamento (detta anche clausola di prima generazione), l'art. 57 afferma che "per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inseriscono nei bandi di gara, negli



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

avvisi e inviti, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a:...garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, in conformità con l'articolo 11”.

La disposizione cardine è così proprio l'art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

Anzitutto, vanno ricordate le osservazioni del Consiglio di Stato quanto alla versione originaria dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, materialmente scritta da quest'organo, ma che comunque, a seguito del correttivo, ha mantenuto l'impianto base ed è stato solo arricchito di frammenti normativi che ne garantiscono una migliore funzionalità.

Il Consiglio di Stato sottolinea che “in termini generali, si può osservare che la norma proposta intende dare attuazione e valorizzare la previsione posta dall'art. 1, co. 2, lettera h), n. 2, della legge delega (‘garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionale e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare’), che anche sul piano letterale [attraverso l'uso del verbo ‘garantire’ in luogo di ‘promuovere’ (al n. 3 della medesima lettera h) o in luogo del sostantivo ‘promozione’ (nella lettera i)] sembra aver abbandonato l'idea di una funzione meramente promozionale e incentivante, nei confronti degli operatori economici, delle norme sulle clausole sociali nella disciplina dei contratti pubblici, mirando a conseguire un effettivo risultato applicativo con norme maggiormente pregnanti e vincolanti. La disciplina vigente del d.lgs. n. 50/2016 considera il tema nella fase iniziale della progettazione e della emanazione del bando (art. 23, co. 16), nella successiva fase di valutazione delle offerte [art. 95, co. 10, e 97, co. 5, lettera d)] in cui è assunta la decisione di esclusione o di aggiudicazione, e infine nella fase esecutiva dell'appalto (art. 30, co. 4, secondo cui ‘al personale impiegato nei lavori,



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente'). La norma dell'art. 30, co. 4, ha cambiato il punto di riferimento per la scelta del CCNL applicabile: non più l'attività prevalente esercitata dall'impresa (come si è sempre sostenuto sulla base dell'art. 2070 c.c.), ma le prestazioni oggetto dell'appalto da eseguire. Inoltre, ha espressamente previsto il criterio di selezione del CCNL da scegliere tra quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (i c.d. contratti *leader*). Rimane tuttavia aperta la questione, altrettanto centrale, della possibile sovrapposizione tra settori di attività e quindi della possibile applicabilità di più contratti collettivi conformi, con ambiti di applicazione compatibili con l'attività oggetto dell'appalto". Sicché, (e questa è un'importante presa di posizione), "la norma proposta – di cui ai co. 1 e 2 – intende compiere un ulteriore passo in questa direzione, restringendo anche le ipotesi in cui, per la frammentazione dei contratti collettivi nell'ambito del medesimo settore, l'operatore economico finisca con l'optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico. La previsione non pare in contrasto con l'art. 39 Cost. in quanto non è diretta a estendere *ex lege* ed *erga omnes* l'efficacia del contratto collettivo, ma si limita a indicare le condizioni contrattuali che l'aggiudicatario deve applicare al personale impiegato, qualora, sulla base di una propria e autonoma scelta imprenditoriale, intenda conseguire l'appalto pubblico, restando libero di applicare condizioni contrattuali diverse nello svolgimento dell'attività imprenditoriale diversa; e restando libero di accettare o non la clausola dell'appalto pubblico oggetto dell'aggiudicazione (accettando, quindi, anche l'esclusione dalla procedura). I medesimi argomenti possono essere utilizzati per affermare la compatibilità anche



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

rispetto all'art. 41 Cost., tenuto conto altresì che la libera iniziativa economica 'non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale'. Il consentire alla p.a. la scelta di indicare il CCNL applicabile alle prestazioni oggetto di gara sembra trovare giustificazione proprio sotto questo profilo (art. 41, co. 2, Cost.)”.

In questa relazione, il Consiglio di Stato porta a compimento le posizioni più innovative della sua ultima giurisprudenza sulla clausola sociale di equo trattamento contenuta nella precedente versione del Codice.

L'art. 11, co. 1, d.lgs. n. 36/2023, afferma che “al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”. Qui la disposizione è sostanzialmente identica a quella contenuta nel secondo Codice degli appalti del 2016 (il d.lgs. n. 50/2016).

Ma il co. 2 aggiunge che “nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, c. 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al c. 1 e all'allegato I.01”.

Ecco questa è la novità più significativa. Il Codice recepisce alcuni suggerimenti della dottrina e così l'individuazione dello specifico contratto collettivo da applicare (cosiddetto contratto *leader*) va già effettuata dalla stessa stazione appaltante nel bando di gara, quale requisito necessario dell'offerta. L'operatore economico resta libero, alla stregua dell'art. 11, co. 3, di indicare nella propria offerta un differente contratto collettivo, ma ciò a condizione che tale contratto assicuri le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante.

Di conseguenza, come si desume anche dall'art. 102 del Codice, il rispetto dei trattamenti economici e normativi del contratto collettivo *leader* rappresenta un requisito necessario ed essenziale dell'offerta. Pertanto, come sostenuto dal Consiglio di Stato, la mancata indicazione del contratto collettivo applicabile da parte dell'operatore economico, ne determina l'esclusione dalla gara⁴.

È l'Allegato I.01 a indicare la *road map* da seguire per individuare il contratto collettivo *leader*. L'allegato recepisce, con significativi chiarimenti ed integrazioni, le istruzioni fornite dall'Anac nella relazione illustrativa al bando tipo n. 1/2023, varato sotto il vigore della prima versione dell'attuale Codice.

L'art. 1 dell'Allegato (denominato “ambito di applicazione”) afferma che “il presente allegato disciplina i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi, negli inviti e nella decisione di contrarre di cui all'art. 17, co. 2, del Codice, del contratto collettivo nazionale e territoriale da applicare al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente di cui all'art. 11, co. 1 e 2, nonché per la presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'articolo 11, co. 4. Il presente allegato disciplina altresì i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi, negli inviti e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, co. 2, del Codice, dei contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 11, co. 2-*bis*, nonché per la presentazione e verifica della relativa dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'art. 11, co. 4”.

L'art. 2 dell'allegato (denominato “identificazione del contratto collettivo applicabile”) contiene una lunga disposizione il cui co. 1 dice che “ai fini di cui all'art. 11, co. 1 e 2, del Codice, le stazioni appaltanti e gli enti

⁴ Cons. Stato, 28 marzo 2025, n. 2605.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

concedenti individuano il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione previa valutazione: a) della stretta connessione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo rispetto alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione, da eseguire anche in maniera prevalente, ai sensi del co. 2; b) del criterio della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro, ai sensi del co. 3".

Il successivo co. 2 stabilisce che "ai fini del co. 1, lettera a), le stazioni appaltanti o gli enti concedenti: a) identificano l'attività da eseguire mediante indicazione nei bandi, negli inviti e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, co. 2, del Codice del rispettivo codice ATECO, secondo la classificazione delle attività economiche adottata dall'ISTAT, eventualmente anche in raffronto con il codice per gli appalti pubblici (CPV) indicato nei medesimi bandi, inviti e decisione di contrarre; b) individuano l'ambito di applicazione del contratto collettivo di lavoro in relazione ai sottosettori con cui sono classificati i contratti collettivi nazionali depositati nell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro".

Poi il co. 3 aggiunge che "nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro coerenti con il requisito di cui al co. 1, lettera a), ai fini di cui al medesimo co. 1, lettera b), le stazioni appaltanti o gli enti concedenti: a) fanno riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale presi a riferimento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella redazione delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro, adottate ai sensi dell'articolo 41, co. 13; b) in assenza delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti richiedono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di indicare, sulla base delle informazioni disponibili, il contratto collettivo di lavoro stipulato tra le associazioni dei datori e dei



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale applicabile alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione”.

Infine, per il co. 4, “fermo restando quanto previsto dall’articolo 11, comma 3, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell’invito l’applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione». E il co. 5 così conclude: «i criteri di cui ai co. 1, 2, 3 e 4 si applicano, in quanto compatibili, anche all’individuazione dei contratti collettivi di lavoro di cui all’art. 11, co. 2-*bis*, del Codice”.

In buona sostanza, la stazione appaltante deve identificare il codice ATECO dell’attività oggetto dell’appalto ed accertare in quale dei 96 sottosettori della classificazione dei contratti collettivi nazionali contenuta nell’archivio del Cnel esso rientri.

Tale operazione può avvalersi del cosiddetto codice per gli appalti pubblici (CPV). Fatto ciò, stante la possibile pluralità di contratti collettivi potenzialmente applicabili per la suddetta attività, il contratto *leader* va individuato in quello, stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, preso a riferimento dal Ministero del lavoro per la determinazione del costo medio del lavoro, nelle tabelle di cui all’art. 41, co. 3, del Codice. In mancanza di tali tabelle, la stazione appaltante deve richiedere al Ministero di indicare quale sia il contratto collettivo (sempre stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) da applicare.

La stessa procedura va condotta con riguardo alla cosiddette prestazioni “scorporabili” di cui all’art. 11, co. 2-*bis* del Codice. Questa è l’ipotesi in cui alcune attività siano differenti da quelle prevalenti dell’appalto: e quindi, in presenza delle condizioni fissate da tale disposizione, la stazione appaltante è tenuta ad indicare nel bando anche il CCNL *leader* applicabile ai lavoratori addetti alle suddette prestazioni scorporabili. Il caso riguarda gli appalti contraddistinti da una pluralità di prestazioni, come gli appalti di servizi multi-categoriali. Sicché, se l’appalto comprende sia la pulizia di un ospedale sia la sterilizzazione della struttura e delle apparecchiature possono essere



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

indicati separatamente il CCNL Multiservizi e il CCNL Lavanderie industriali. Oppure per un appalto in un cantiere edile può essere indicato il CCNL Edilizia e il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari, se si ritiene di ricorrere a misure di sicurezza. Per un appalto per la gestione di un asilo nido possono essere presi in considerazione sia il CCNL per gli educatori sia il CCNL per gli addetti alla ristorazione. Semmai, ai fini di una semplificazione delle procedure, sarebbe meglio che, proprio in presenza di attività “scorporabili”, si effettuassero delle gare separate. Questo anche per garantire che le prestazioni siano effettivamente “scorporabili” (rispetto a quelle prevalenti oggetto dell'appalto) e che esse siano identificate in modo preciso. D'altra parte, parecchi CCNL abbracciano tutta una serie di attività secondarie ed accessorie rispetto a quelle principali. Sicché, in molti casi non vi dovrebbe essere la necessità di ricorrere ad un secondo CCNL per le attività secondarie.

Continuando con un'ipotesi più generale, al momento, nell'ambito dell'attività “pulizie civili edifici”, si rintraccia uno specifico codice ATECO che, nell'archivio dei sottosettori del Cnel, identifica otto CCNL vigenti, ma solo due di questi sono già presi a riferimento del Ministero per la determinazione delle relative tabelle. E questi due CCNL hanno peraltro identiche tabelle salariali.

De facto, con tale meccanismo il contratto *leader* è sempre quello stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e strettamente pertinente all'oggetto dell'appalto. Ciò non toglie che al momento si segnala la necessità, da parte dei sindacati dei lavoratori, di stipulare accordi con le grandi stazioni appaltanti con cui, in via preliminare, si fissi l'esatta corrispondenza tra le attività dei vari codici ATECO e i relativi contratti individuabili. Il che è quanto sta avvenendo, laddove si riscontra la presenza di numerosi protocolli con tali contenuti e che, inoltre, stabiliscono con riferimento, ad ogni CCNL individuato, il profilo professionale e il livello minimo di inquadramento dei lavoratori da impiegare.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Di recente l'Anac (delibera n. 75 del 3 marzo 2025) ha censurato l'operato di una stazione appaltante che, per un appalto nell'area socio-sanitaria, aveva individuato nel bando il CCNL Multiservizi. Secondo tale organo questo contratto non è “strettamente connesso” alle prestazioni oggetto dell'appalto “che afferiscono all'area socio-sanitaria e richiedono una specifica competenza e formazione professionale da parte degli addetti al servizio di trasporto in ambulanza”. La suddetta verifica è stata condotta applicando la metodologia dell'art. 2 dell'Allegato I.01, avvalendosi dei codici degli appalti pubblici e ATECO, in modo da confrontare le attività a cui si riferisce il CCNL Multiservizi con quelle oggetto dell'appalto.

Come si è già accennato, e si vedrà meglio tra poco, resta salva la possibilità per l'operatore economico di indicare nella propria offerta un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante. Ma comunque è evidente che il legislatore attribuisce un ruolo primario al contratto collettivo indicato dalla stazione appaltante. Perciò, sembra ragionevole ritenere che nulla impedisca di prevedere nei bandi che l'applicazione del contratto collettivo *leader* costituisca un criterio premiale rispetto alla scelta di un diverso contratto (anche se equivalente al primo).

3. L'applicazione di un contratto collettivo nazionale diverso da quello indicato dalla stazione appaltante. La presunzione di equivalenza.

L'art. 11, co. 3, del Codice, afferma che “nei casi di cui ai co. 2 e 2-bis, gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente”.

Come si vede, qui il legislatore trova un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela del lavoro con la libertà d'impresa dell'operatore economico. È salvaguardata la libertà dell'imprenditore di scegliere il contratto collettivo da applicare, purché siano assicurate ai lavoratori le stesse tutele del contratto *leader*. Sia consentito osservare che questa opzione legislativa appare fin troppo ossequiosa nei confronti della libertà d'impresa.

Come si desume dalla relazione del Consiglio di Stato, poc'anzi citata, l'applicazione del contratto collettivo *leader* non è imposta autoritativamente dal Codice, bensì costituisce una condizione per ottenere un appalto pubblico. Quindi, l'operatore economico, se vuole ottenere il suddetto appalto, sulla base di una sua libera scelta, deve rispettare i requisiti fissati dal Codice. Questo meccanismo di coazione indiretta all'applicazione del contratto collettivo *leader* è analogo a quello adottato dall'art. 36 St. lav. e dalla risalente normativa in tema di benefici contributivi e fiscali. In tutti questi casi, non v'è alcuna imposizione a carico dell'imprenditore, ma l'incentivazione ad adottare una decisione rispettando le condizioni fissate dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità⁵.

Ciò significa che nulla avrebbe impedito al legislatore di stabilire quale condizione (per l'accesso all'appalto pubblico) solo e soltanto l'integrale applicazione del contratto collettivo *leader*, senza alcuna apertura alla possibilità, per l'operatore economico, di avvalersi di un contratto collettivo diverso da quello *leader*, ma equivalente a quest'ultimo.

Beninteso, il legislatore impone la verifica dell'equivalenza delle tutele economiche e normative tra il contratto *leader* e quello indicato dall'operatore economico.

Difatti, l'art. 11, co. 4, del Codice, precisa che “nei casi di cui al co. 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'art. 110, in conformità all'Allegato I.01”. Pertanto, sulla “dichiarazione di equivalenza” presentata dall'operatore economico si svolge la verifica di cui all'art. 110 del Codice che concerne l'accertamento in merito all'anomalia dell'offerta.

⁵ Cfr. Corte cost. 16 luglio 1987, n. 276.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Anzitutto, va segnalato l'art. 3 dell'Allegato (denominato presunzione di equivalenza») che contiene una duplice presunzione di equivalenza tra contratti collettivi nazionali.

La prima presunzione è nell'art. 3, co. 1, dell'allegato, secondo cui “ai fini della dichiarazione di cui all'art. 11, co. 4, e della conseguente verifica, si considerano equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa”.

Logicamente la disposizione va letta intendendo le parole “medesime organizzazioni sindacali” come “federazioni nazionali di categoria”, vista l'autonomia di tali soggetti sia come strutture associative sia nell'attività negoziale. Pertanto, non possono considerarsi equivalenti il CCNL Multiservizi, sottoscritto da Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltrasporti, rispetto al Ccnl delle Cooperative sociali stipulato da Fp Cgil, Cisl Fp, Fisascat Cisl, Uil Fpl, UilTucs. Né possono essere ritenuti equivalenti il CCNL Confapi metalmeccanico, sottoscritto da Fiom, Fim, Uil, e il CCNL Confimi sottoscritto da Fim e Uilm, ma non dalla Fiom, perché qui non è integrata la condizione “sottoscritti congiuntamente”.

Su questa presunzione si sono concentrate le osservazioni critiche del Consiglio di Stato (nella relazione alla bozza del decreto correttivo), secondo cui l'art. 3 dell'Allegato “introduce una presunzione legale – che non pare ammettere prova contraria”. In particolare, “si osserva che, dal dato testuale e sintattico (*sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali*), sembra doversi supporre che la stessa organizzazione sindacale rappresentativa dei lavoratori abbia la medesima forza contrattuale per ogni contratto collettivo stipulato con le associazioni datoriali, a prescindere dalla dimensione e dalla natura giuridica delle imprese da esse rappresentate. In questo caso si rimette



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

alle amministrazioni proponenti la valutazione se la presunzione di equivalenza delle tutele enunciata sulla base del descritto presupposto risponda effettivamente alle dinamiche delle relazioni sindacali”. Peraltro, il Consiglio di Stato aggiunge che “inoltre, la medesima formulazione, per l’indeterminatezza dei criteri della ‘*dimensione*’ e della ‘*natura giuridica dell’impresa*’, non accompagnati da parametri specificamente individuati, eventualmente di carattere dimensionale, non concorre a circoscrivere in modo adeguato la discrezionalità delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti nelle valutazioni di equivalenza delle tutele (come già sostanzialmente rilevato con riferimento alla novella dell’articolo 41, co. 13, del Codice, con riguardo al corrispondente criterio per la determinazione del costo medio del lavoro”.

Le stesse organizzazioni sindacali condividono queste critiche e, per esempio, fanno notare che il CCNL Metalmeccanici artigiani ha retribuzioni inferiori rispetto al CCNL Metalmeccanici industria, seppure entrambi siano sottoscritti da Fiom, Fim e Uilm. Oppure si segnala che (com’è ovvio) tutti i CCNL Artigiani hanno tutele inferiori rispetto a quelli per le imprese più grandi. È evidente che la questione coinvolge le politiche contrattuali delle federazioni sindacali che sottoscrivono tali contratti.

In realtà, qui andrebbe valorizzata la parte della disposizione dell’art. 3 dell’Allegato che, in pratica, impone l’applicazione del contratto collettivo coerente con la “dimensione” o la “natura giuridica dell’impresa”. Come, d’altra parte, ha sottolineato l’Anac, nella sua delibera n. 32 del 5 febbraio 2025, la quale ha escluso che un’impresa non più qualificabile artigiana (alla stregua della disciplina della l. n. 443/1985 e degli arresti della giurisprudenza) potesse pretendere di applicare (in base alla suddetta regola della “presunzione di equivalenza”) il CCNL Metalmeccanico artigianato invece del CCNL Metalmeccanico industria indicato nel bando. E, per esempio, la stessa verifica andrebbe fatta per verificare la genuinità della cooperativa che intende applicare il contratto collettivo del suo settore. Oppure se un operatore economico sia realmente una piccola impresa per potere applicare il CCNL Confapi.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

La seconda presunzione è quella del co. 2, dell'art. 3 dell'Allegato, secondo cui “per gli appalti relativi al settore dell'edilizia, si considerano equivalenti, nei limiti di quanto previsto dal c. 1, i contratti collettivi nazionali di lavoro classificati mediante codice unico alfanumerico CNEL/INPES F012, F015, F018”. In questo modo, accogliendo forti richieste sindacali, il legislatore “blinda” l'equivalenza dei CCNL del settore edile, i cui trattamenti sono stati tutti equiparati negli ultimi rinnovi.

4. La verifica di equivalenza tra contratti collettivi diversi.

L'art. 4 dell'Allegato, (denominato “indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro”), al co. 1, recita: “quando, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 3, l'operatore economico indica nell'offerta un diverso contratto collettivo di lavoro da esso applicato, si considerano, ai fini della valutazione di equivalenza, le tutele economiche e le tutele normative”.

Così, in primo luogo, il co. 2 dell'art. 4 dell'Allegato stabilisce che “la valutazione di equivalenza economica dei contratti è effettuata in relazione alle componenti fisse della retribuzione globale annua, costituite dalle seguenti voci: a) retribuzione tabellare annuale; b) indennità di contingenza; c) elemento distinto della retribuzione (EDR); d) eventuali mensilità aggiuntive e) eventuali ulteriori indennità previste”.

Mentre il successivo co. 3 dice che “la valutazione di equivalenza delle tutele normative è effettuata sulla base dei seguenti parametri: a) disciplina concernente il lavoro supplementare; b) clausole relative al lavoro a tempo parziale; c) disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai limiti massimi; d) disciplina compensativa relativa alle festività soppresse; e) durata del periodo di prova; f) durata del periodo di preavviso; g) durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio; h) disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità; i) disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l'astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori; l) monte ore di permessi retribuiti; m) disciplina relativa alla bilateralità; n) obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

edile, assicurativi e antinfortunistici, inclusa la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche con riferimento alla formazione di primo ingresso e all'aggiornamento periodico; o) previdenza integrativa; p) sanità integrativa”.

Importante è la precisazione del co. 4 dell'Allegato, secondo cui “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al co. 2 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 sono marginali”.

È evidente che la verifica dell'equivalenza salariale implica una mera procedura di carattere matematico. Ciò va fatto accertando che il totale complessivo delle cinque voci di cui al co. 2 dell'art. 4 dell'Allegato presenti nei due CCNL da confrontare abbia un valore complessivo, quindi totale, almeno pari. Se l'accertamento dell'equivalenza economica dà esito negativo, allora già questo risultato esclude la possibilità che l'operatore possa applicare il CCNL da esso indicato. L'Anac, per esempio, nella già citata delibera n. 32 del 5 febbraio 2025, ha ritenuto non equivalente il CCNL Metalmeccanico artigiani rispetto al CCNL Metalmeccanico industria proprio perché il primo prevedeva retribuzioni inferiori di circa il 25% in confronto al secondo. Anche se la questione, come s'è visto, è stata risolta in virtù del fatto che l'operatore che intendeva applicare il CCNL Metalmeccanico Artigiani non era un'impresa artigiana.

Più complessa è la verifica dell'equivalenza normativa. A tal punto che, rispetto a tale profilo, il co. 5 dell'art. 4 dell'Allegato afferma che “con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente allegato, sono adottate le linee guida per la determinazione delle modalità di attestazione dell'equivalenza delle tutele di cui al co. 4 e per la valutazione degli scostamenti che, in ragione anche del numero di parametri interessati, possono essere considerati



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

marginali dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti ai sensi del medesimo co. 4”.

La delicatezza di tale giudizio è palese in considerazione del fatto che i quattordici macro-parametri da valutare non hanno la stessa pregnanza qualitativa sul piano delle tutele. In precedenza, l’Inl, con riferimento alle condizioni di accesso ai benefici normativi e contributivi (circolare n. 2 del 28 luglio 2020), e l’Anac (relazione illustrativa al Bando tipo n. 1/2023), sotto il vigore delle prima versione del suddetto Codice, hanno adottato una tecnica di ponderazione in cui la marginalità degli scostamenti (tra il CCNL applicato in confronto al CCNL *leader*) andava valutata in base al numero di parametri, e cioè di istituti normativi, osservati rispetto al totale di quelli presi in considerazione. Tuttavia, è palese che, per esempio, non si dovrebbero ritenere equivalenti le tutele di un contratto collettivo (rispetto a quello indicato dal bando) che osservi dodici dei quattordici macro-parametri, ma che contiene una disciplina diversa (o non la contiene affatto) quanto a due rilevanti istituti come la “previdenza integrativa” o la “sanità integrativa”.

Sulla versione originaria dello schema di decreto legislativo correttivo anche il Consiglio di Stato aveva espresso alcune perplessità: “in merito a tali criteri si osserva che andrebbe valutato il potenziale eccesso di scostamento cumulativo, e di conseguente controvertibilità in giudizio, del concetto di marginalità degli scostamenti di cui all’articolo 2, co. 4, ove, come appare logico, si debba considerarli complessivamente. Si fa, in particolare, riferimento alla previsione implicita, ma necessaria, per cui lo scostamento, sia pur marginale, possa simultaneamente riguardare tutti o quasi i parametri del co. 3, derivandone una sommatoria di scostamenti marginali il cui risultato potrebbe essere sostanzialmente rilevante e contraddittorio rispetto all’effetto di equivalenza”.

La difficoltà della questione è dimostrata dalla circostanza che, al momento, non è ancora stato emanato il decreto interministeriale di cui all’art. 4, co. 5, dell’Allegato; e ciò nonostante il fatto che il termine ivi previsto sia abbondantemente scaduto. Nell’attesa di questo fatidico decreto, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha rilasciato (il 3 giugno 2025) un parere



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

con il quale ha confermato quanto già indicato dalla relazione dell'Anac, secondo cui lo scostamento ammissibile è limitato a due istituti normativi.

L'ideale sarebbe, pertanto, che il futuro decreto interministeriale abbandonasse un criterio di valutazione dell'equivalenza meramente aritmetico, ed introducesse una metodologia di analisi qualitativa degli istituti considerati dal testo legale. In effetti, la lettera dell'art. 4, co. 5, dell'Allegato, consente un approccio siffatto. E, in particolare, le grandi associazioni datoriali sottolineano che nella procedura di valutazione dell'equivalenza devono rientrare soprattutto gli istituti relativi alla previdenza complementare, alla sanità integrativa e al welfare contrattuale. A questo riguardo, andrebbe posta adeguata attenzione se queste forme di tutela derivino direttamente dalla fonte contrattuale collettiva o siano erogate unilateralmente dal datore attraverso l'acquisto di prodotti di natura commerciale. Rispetto a questi istituti (ma non solo), oggi così importanti per i lavoratori, sarebbe opportuno che il decreto interministeriale escludesse la possibilità di ogni scostamento rispetto al CCNL *leader*.

È importante, poi, imporre alle stazioni appaltanti di valutare l'equivalenza dei trattamenti con specifico riferimento ai profili professionali richiesti per lo svolgimento dell'appalto. Ciò in considerazione del fatto che nello stesso CCNL i trattamenti economici e normativi variano in funzione del livello di classificazione dei lavoratori; e che, l'identico profilo professionale può essere collocato in differenti livelli di inquadramento a seconda del CCNL. Un'altra questione è quella che concerne la mancata considerazione da parte dell'Allegato di tutta una serie di voci del trattamento economico e normativo previste nei contratti collettivi. Si tratta di una lacuna colmabile solo con un'integrazione legislativa, che, da un lato, può impedire un giudizio completo e, dall'altro, potrebbe aprire, in futuro, la strada ad opportunistiche costruzioni dei contenuti contrattuali. Ciò in modo tale da consentire di rispettare l'equivalenza quanto alle voci presenti nell'Allegato e, al tempo stesso, di ridurre i costi attenuando le garanzie delle voci ivi escluse.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

In questo contesto, la giurisprudenza procede in ordine sparso. In alcuni casi, in modo coerente con quanto prescritto dall'Allegato, v'è l'affermazione della necessità di una rigida valutazione dell'equivalenza economica, la cui assenza già esaurisce ogni altro passaggio. Infatti, il Tar Toscana (6 ottobre 2025, n. 1584) ha confermato l'operato della stazione appaltante che ha ritenuto non equivalenti, proprio sotto l'aspetto economico, il CCNL Cooperative sociali (indicato nel bando) e il CCNL Aninsei (applicato dall'offerente). Talvolta sembra prevalere una valutazione in senso complessivo dell'equivalenza, ponendo a confronto i due CCNL e ritenendo che istituti meno favorevoli possano essere compensati da istituti più favorevoli. Per esempio, il Tar Toscana (3 febbraio 2025, n. 173) non ha censurato il giudizio (della stazione appaltante) di "equivalenza complessiva" tra il CCNL Igiene ambientale e il CCNL Logistica e trasporti. Tuttavia, v'è il rischio che tale approccio consenta valutazioni eccessivamente discrezionali; come nel caso affrontato dal Tar Campania (30 ottobre 2025, n. 7073) in cui sono stati ritenuti equivalenti il CCNL Metalmeccanici industria e il CCNL Multiservizi.

Comunque, il dato importante è che l'eventuale conflitto tra CCNL riguarda quasi sempre contratti siglati dagli attori negoziali comparativamente più rappresentativi. E laddove fa la sua apparizione un CCNL siglato da soggetti di minore rappresentatività, come nella delibera Anac del 14 gennaio 2025, n. 15, esso è valutato non equivalente al CCNL delle organizzazioni qualificate dalla maggiore rappresentatività comparata. Da ultimo, è significativa la decisione del Consiglio di Stato (11 settembre 2025, n. 7281), secondo cui la stazione appaltante ha sempre l'obbligo di effettuare la valutazione di equivalenza tra il CCNL previsto dal bando (qui il CCNL del settore edile) e il CCNL diverso (qui il CCNL Multiservizi) indicato dall'operatore economico nella sua offerta.

Infine, un'altra importante disposizione è il co. 6 dell'art. 4 dell'Allegato, in base al quale "per i contratti che, in ragione dei settori di riferimento, sono soggetti a specifici vincoli normativi o regolatori incidenti anche sulle tutele economiche o normative dei lavoratori, resta ferma la

possibilità di fare riferimento, ai fini della determinazione dell'equivalenza, al rispetto di tali vincoli in relazione alle tutele regolate, ferma restando la verifica delle ulteriori tutele secondo quanto previsto nel presente articolo". Questo enunciato potrebbe giustificare, per esempio, l'inserimento, tra i criteri di valutazione della equivalenza normativa, le clausole di assorbimento nel caso di cambio di appalto, proprio nell'ambito degli appalti *labour intensive* (pulizie, portierato, vigilanza).

Al di là delle menzionate criticità, è probabile che, nella maggior parte dei casi, un'analisi attenta dei contenuti contrattuali permetta di giungere a soluzioni nette. Com'è accaduto nel caso, poc'anzi citato, affrontato dall'Anac, con la delibera n. 14 del 14 gennaio 2025. L'autorità ha ritenuto corretto l'operato di una stazione appaltante che non ha riconosciuto l'equivalenza tra il CCNL sottoscritto da Angaf e Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uil Trasporti (indicato nel bando di gara) e il CCNL stipulato da Anisa e Confsal. Quest'ultimo CCNL, infatti, non solo prevede un trattamento retributivo peggiore rispetto al primo, ma anche una tutela normativa inferiore per sette voci rispetto alle tredici esaminate.

5. Il subappalto negli appalti pubblici.

L'art. 11, c. 5, del Codice sancisce il principio che "le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto".

Tale principio è declinato di seguito nell'art. 119, co. 12, del Codice.

L'art. 119, co. 12, primo periodo, del Codice, dice che "il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale". E il secondo periodo della disposizione precisa che "il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

applicato dall'appaltatore, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le prestazioni relative alla categoria prevalente". Mentre il terzo periodo dello stesso enunciato aggiunge (quanto alle cosiddette attività scorporabili) che "nei casi di cui all'art. 11, co. 2-*bis*, il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il contratto collettivo di lavoro individuato ai sensi del medesimo art. 11, co. 2-*bis*, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative del contratto individuato ai sensi del predetto co. 2-*bis*".

In sintesi, questa disposizione stabilisce la parità di trattamento economica e normativa tra i lavoratori impiegati lungo la filiera, perfezionando quanto già previsto con la novella del 2021 del Codice precedente. Il che dimostra quanto sia importante l'individuazione del contratto *leader*, da parte della stazione appaltante, che dispiega i suoi effetti su tutti i lavoratori della catena, anche nei confronti di quelli dipendenti dal subappaltatore del primo subappaltatore. E ciò è confermato dall'ultimo periodo del co. 17, dell'art. 119 del Codice, per cui "nel caso in cui l'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto sia oggetto di ulteriore subappalto si applicano a quest'ultimo le disposizioni previste dal presente articolo e da altri articoli del Codice in tema di subappalto".

6. La disciplina degli appalti nel settore privato.

Dopo la novella del 2024, l'art. 29, c. 1 *bis*, d.lgs. n. 276/2003, afferma che "al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto".

Come si vede, non è sancito un principio di parità di trattamento per i lavoratori impiegati lungo la filiera degli appalti, bensì è assicurato un

trattamento economico e normativo minimo. Tale trattamento minimo ha il suo punto di riferimento in uno specifico contratto collettivo (nazionale e territoriale). Questo, da un lato, deve essere sottoscritto da attori collettivi dotati della maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale; dall'altro, deve essere “applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto”. In buona sostanza, l'individuazione del suddetto trattamento è condizionata dall'attività oggetto del contratto di appalto e di subappalto. Ciò in quanto tale attività influenza la scelta del contratto collettivo da utilizzare come parametro (cosiddetto contratto collettivo *leader*).

L'espressione “strettamente connessi” trae ispirazione dalle formule simili adottate in materia di contratti pubblici e contenute, prima, nell'art. 30, co. 4, d.lgs. 50/2016, e, ora, nell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023. Come s'è poc'anzi detto, questo concetto di «stretta connessione», implica, secondo la giurisprudenza formatasi sotto il vigore del d.lgs. n. 50/2016, quantomeno la coerenza tra l'oggetto dell'appalto e l'ambito di applicazione del contratto collettivo di riferimento. Tuttavia, s'è anche sottolineato che tale principio non era sufficiente ad evitare la concorrenza tra più contratti collettivi aventi ambiti di applicazione sovrapponibili o intersecantesi. Pertanto, proprio per porre un freno al *dumping* contrattuale, la disciplina dei contratti pubblici è stata, di recente, perfezionata, con la novella del 2023 e il decreto correttivo n. 209/2024, in modo tale da disegnare nei dettagli l'individuazione del contratto collettivo da applicare in tale ambito.

Beninteso, è quindi evidente che la concreta operatività dell'art. 29, co. 1-*bis*, d.lgs. n.276/2003, impatta sull'attuale sistema di relazioni industriali, caratterizzato dal fenomeno del pluralismo contrattuale, dalle patologie del *dumping* e dello *shopping* contrattuale e quindi dalla possibile coesistenza di più contratti collettivi nazionali con aree di applicazione coincidenti o che in parte si sovrappongono.

La prima questione concerne l'individuazione del contratto collettivo parametro/*leader*.

Secondo un'opinione, l'espressione "strettamente connessi" è "indeterminata e dai contenuti incerti". Sicché, in un contesto di proliferazione dei contratti collettivi nazionali, una disposizione così nebulosa potrebbe comportare delle difficoltà nell'individuazione del contratto collettivo parametro o *leader* e di suscitare un inevitabile contenzioso. Pertanto, si suggerisce di "intendere la 'connessione stretta' come un attributo che riguarda non solo l'ambito di applicazione come definito dal contratto collettivo, ma anche l'ambito entro il quale deve essere misurata la capacità rappresentativa dei soggetti stipulanti". Sicché, "il contratto collettivo può quindi dirsi strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, se lo stesso contempla espressamente tale attività nel suo ambito di applicazione e purché tale attività rientri nella categoria o sia svolta in una zona all'interno delle quali le associazioni firmatarie possano dirsi comparativamente più rappresentative"⁶.

Questa lettura può essere condivisa solo parzialmente, e cioè a condizione che la valutazione della maggiore rappresentatività comparata avvenga a livello nazionale, al di là dello specifico settore, categoria o zona, e che la "connessione stretta" riguardi solo l'attività oggetto dell'appalto o del subappalto con il campo di applicazione del contratto collettivo parametro. La disposizione, infatti, parla di "associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

Peraltro, la formula della "connessione stretta" evita comunque di utilizzare contratti collettivi cosiddetti *omnibus*, a maglie larghe, con ampi campi di applicazione, e privilegiare i contratti collettivi che prendono in considerazione, in modo peculiare l'attività oggetto dell'appalto o del subappalto.

Per esempio, dovrebbe essere ormai impossibile pretendere di applicare nel caso di appalto di fasi di lavorazione della pizza surgelata (farcitura, precottura, congelamento, inscatolamento) un CCNL diverso da quello

⁶ ALVINO, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati*, cit., 58.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

dell'industria alimentare; come in passato s'è verificato nel famoso caso Italtizza.

È chiaro poi che la stretta connessione va declinata con riferimento sia all'attività oggetto dell'appalto sia del subappalto. E quindi, per esempio, nel caso di appalto per la costruzione di edifici, il CCNL parametro per l'appaltatore dovrebbe essere sicuramente quello dell'edilizia, mentre per il subappaltatore, incaricato della realizzazione degli impianti, se egli è un'impresa artigiana, il CCNL parametro può essere individuato in quello del settore metalmeccanico artigianato.

Nulla impedisce di trarre ispirazione dalla disciplina degli appalti pubblici per risolvere i problemi applicativi di tale normativa. E quindi di utilizzare la *road map* indicata dall'art. 11 del Codice e dall'Allegato I.01. Una volta che il legislatore è intervenuto nell'ambito degli appalti pubblici, non si vede come non si possano anche trapiantare nell'area degli appalti privati le stesse regole, con i pur razionali margini di adattamento in via ermeneutica.

Altra questione riguarda la comparazione dei trattamenti effettivamente corrisposti dall'appaltatore (o dal subappaltatore) con quelli previsti dal contratto collettivo parametro/*leader*.

L'art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, parla di "trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore". Mentre l'art. 11 del Codice, con riferimento al contratto collettivo indicato dall'operatore economico, si esprime in termini di "stesse tutele", di "equivalenza delle tutele", ovvero di "medesime tutele normative ed economiche". E poi lo stesso Codice, come s'è visto, descrive, nell'Allegato I.01, nel dettaglio, la valutazione di equivalenza delle tutele tra il CCNL applicato dall'operatore economico e quello indicato nel bando, perfezionando lo schema adottato dall'Anac, con la relazione illustrativa che accompagna il bando tipo n. 1/2023, varato sotto il vigore della versione originaria del terzo Codice. L'Inl, nella menzionata circolare del 28 luglio 2020, ha altresì fissato dei criteri interpretativi dell'art. 1, c. 1175, l. 27 dicembre 2006, proprio con riferimento alla verifica delle condizioni ivi previste per l'accesso ai benefici normativi e contributivi.

Condizioni che fanno riferimento, tra l'altro, al “rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Da tali fonti si può trarre il criterio secondo cui, in primo luogo, i trattamenti economici devono essere del tutto uguali; e, solo in questo caso, si può passare ad esaminare l'equivalenza dei trattamenti normativi. Appare questa la soluzione più razionale ed equilibrata. Pensare invece ad una comparazione complessiva tra tutti i trattamenti, in modo tale che un minore trattamento economico possa trovare un bilanciamento in un migliore trattamento normativo, apre un sentiero irto di enormi difficoltà, proprio sul piano pratico.

Infine, si può dire che le discipline esaminate, nonostante alcune criticità, costituiscono un modello di “costruzione sociale del mercato”. E cioè, si tratta di una regolazione volta a garantire che la libertà economica non si dispieghi a danno dell'esigenza di assicurare una giusta tutela dei lavoratori.

7. Post-scriptum.

Quando questo scritto era già composto, è stata varata la l. 26 settembre 2025, n. 144, contenente “deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione”. Questo intervento merita un'analisi estremamente dettagliata che in questa sede non può essere svolta⁷. Pertanto, ci si limita ad alcune brevi considerazioni.

Anzitutto, si tratta di una legge delega il cui effettivo contenuto sarà quello plasmato dai successivi decreti attuativi. Come emerge dal suo art. 1, la l. n. 144/2025 persegue l'obiettivo “di garantire l'attuazione dei diritti dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'art. 36

⁷ Cfr. l'approfondito esame di DI NOIA, in M. D'ONGHIA, M. TRIMARCHI, F. DI NOIA, *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, in corso di pubblicazione.



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

Cost., rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati”.

Come si vede, particolare è la metodologia adottata dal legislatore per raggiungere il suddetto scopo. Ciò perché il contratto collettivo parametro è individuato abbandonando il tradizionale criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata (com'è avvenuto finora) e facendo riferimento al nuovo criterio dei “contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti”, “per ciascuna categoria di lavoratori”. Questo metodo di selezione del contratto collettivo parametro era già apparso nella versione originaria del co. 1-*bis* dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, contenuta nel d.l. 2 marzo 2024, n. 19. Ma, poi, in sede di conversione di tale decreto, il legislatore, sulla base della pressione delle parti sociali, aveva preferito ritornare ad utilizzare il consolidato riferimento alla maggiore rappresentatività comparata. Fin da allora, s'erano messe in evidenza le evidenti criticità del ricorso al concetto del “contratto maggiormente applicato”. Analoghe criticità si ripropongono oggi. Ciò perché agganciare il parametro della garanzia della retribuzione minima al “contratto maggiormente applicato” può fornire l'occasione per la costruzione opportunistica, attraverso il ritaglio di specifiche categorie, di sistemi contrattuali “al ribasso”, lesivi degli interessi dei lavoratori ad un salario dignitoso.

Al di là dell'ultima Thule del sempre possibile controllo (*ex art. 36 Cost.*) del giudice, sul trattamento retributivo di ogni contratto collettivo, nulla impedisce, però, di adottare anche una soluzione più razionale volta ad impedire l'eventualità di tale distorsione. Infatti, in sede di attuazione della delega, il legislatore potrebbe coordinare il criterio del “contratto maggiormente applicato” con l'esigenza che gli agenti negoziali siano dotati della maggiore rappresentatività comparata a livello nazionale non solo nel settore (categoria) preso in considerazione ma anche in altri. D'altra parte, l'elemento selettivo della maggiore rappresentatività comparata ha ricevuto, proprio di recente, un fortissimo avallo dalla sentenza n. 156/2025 della Corte



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna

costituzionale che lo ha, per giunta, trapiantato in un contesto ben differente (l'art. 19 St. lav.) da quello in cui è sempre stato utilizzato. E un approccio siffatto andrebbe adottato nell'esercizio della parte della delega, in materia di appalti, che sembra volere ritornare alla prima versione del co. 1-*bis*, dell'art. 29 del d.lgs. 276/2003, inserita dal d.l. n. 19/2024.

A tacer d'altro, sembra illogico e del tutto contrario al principio democratico (che permea la Costituzione e di cui è espressione anche l'art. 39 Cost.) che il legislatore, nel recepire i prodotti dell'autonomia collettiva, non selezioni quest'ultimi facendo leva sulla reale e diffusa rappresentatività degli agenti negoziali.