AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

L'individuazione del/i CCNL applicabile/i negli appalti[1] pubblici e la questione delle c.d. tutele equivalenti nel nuovo Codice 36/2023

di Stefano Straneo*

25 luglio 2025

Abstract*:* L'avvento del "Codice 36/2023" segna, ad oggi, l'apogeo di un percorso normativo pluridecennale attraverso il quale, sulla scia delle direttive unionali (in specie quelle di terza e quarta generazione), il legislatore nazionale ha tentato di perseguire, mediante la contrattazione pubblica, anche la funzione sociale rappresentata dalla tutela normativa ed economica dei lavoratori impiegati nell'esecuzione delle commesse pubbliche.
In tal senso, l'impianto codicistico oggi imperniato sul nuovo art. 11 - che eleva a principio generale l'applicazione dei CCNL leader nei confronti del personale dell'appaltatore - dovrà essere valutato alla prova del più ampio fenomeno del "lavoro povero", che la cronaca (giudiziaria e non) dimostra oramai coinvolgere in maniera sensibile anche il settore degli affidamenti pubblici.

The advent of "Code 36/2023" marks, to date, the apogee of a decades-long regulatory path through which, in the wake of Union directives (especially those of the third and fourth generation), the national legislature has also attempted to pursue, through public bargaining, the social function represented by the normative and economic protection of workers employed in the execution of public contracts.
In this sense, the codictic framework today hinged on the new Article 11 - which elevates to a general principle the application of leading collective bargaining agreements vis-à-vis the contractor's personnel - will have to be evaluated in the light of the broader phenomenon of "poor labor," which the chronicles (judicial and otherwise) now show to be sensitively involving the public contracting sector as well.

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. La disciplina contenuta nei previgenti codici dei contratti pubblici e l'inquadramento del tema a cavaliere tra diritto amministrativo e diritto del lavoro. – 3. La disciplina attualmente vigente: Il "codice 36/2023" come modificato dal c.d. correttivo di cui al d. lgs. n. 209/2024. – 4. Tra chiarimenti giurisprudenziali e criticità perduranti. Considerazioni conclusive.

---

*Avvocato amministrativista e giuslavorista. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

[1] Si segnala che nel prosieguo dello scritto i riferimenti normativi e giurisprudenziali in materia verranno declinati, per ragioni di opportunità espositiva, come relativi ai soli appalti di servizi (sottintendendo ulteriormente il riferimento implicito a quelli ad alta intensità di manodopera, qui di maggiore interesse), nella ovvia consapevolezza che gli stessi sono in realtà riportabili, se del caso *mutatis mutandis*, all'intero ambito applicativo del "Codice 36/2023".

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

1. Cenni introduttivi

Il presente lavoro si propone di analizzare i temi in oggetto sondando le disposizioni di matrice amministrativistica come da ultimo cristallizzatesi nel Codice dei contratti pubblici 36/2023, novellato dal "Correttivo 209/2024", che disciplinano gli affidamenti dei servizi pubblici (specialmente quelli ad alta intensità di manodopera[2]), ossia, nell'ambito della contrattualistica pubblica, il settore quantitativamente ed economicamente più rilevante a livello nazionale[3], per provare a cogliere quali sia attualmente il livello di tutela dei lavoratori impiegati in tali commesse dagli appaltatori privati.

Nondimeno, l'urgente necessità di cogliere alcuni spunti in grado di restituire una cornice di comprensione più ampia e completa del fenomeno rende estremamente opportuno prendere le mosse da alcune considerazioni sistematiche relative alla consistenza delle tutele giuslavoristiche complessivamente riconosciute, ad oggi, dall'ordinamento nei confronti dei lavoratori dipendenti delle imprese private, con particolare riferimento (seppur non esclusivo) ai profili retributivi.

In tal senso, i notori quanto radicati fenomeni della frammentazione della rappresentanza sindacale e della relativa contrattazione nazionale, del "lavoro povero"[4] e del *dumping* sociale e contrattuale[5] costituiscono macroscopici indici del pericoloso arretramento della

2 Ossia, secondo la definizione di cui all'art. 2, co.1, lett. e) dell'allegato I.1 al "Codice 36/2023", quelli nei quali il costo della manodopera è pari o superiore al cinquanta per cento dell'importo complessivo dei corrispettivi; per l'affidamento di tali servizi lo stesso Codice prescrive l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed anche un tetto massimo per il punteggio economico pari al trenta per cento (art. 108, commi 2 e 4). Riguardo all'impiego del criterio di aggiudicazione dell'O.E.V., merita un richiamo la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 8/2019 la quale, pur intervenuta in vigenza del previgente Codice 50/2016, evidenzia come il *favor* eurounitario per criteri "*che consentano alle amministrazioni di valutare ai fini dell'aggiudicazione di appalti pubblici aspetti di carattere qualitativo risalga già agli indirizzi di politica generale delle istituzioni sovranazionali a partire dalla "strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" denominata "Europa 2020" (di cui alla comunicazione COM/2010/2020 del 3 marzo 2010 della Commissione europea), per l'attuazione della quale gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale (cfr. considerando n. 2 della direttive 2014/24/UE*)" (V. punto 12 parte motiva della sentenza in oggetto).

3 In punto, la banca dati nazionale della contrattazione pubblica tenuta da ANAC precisa che gli appalti pubblici di servizi nei soli settori ordinari superano il 40% del totale quanto a numero di procedure di aggiudicazione esperite ed il 33% del totale considerando gli importi economici complessivi (fonte: https://dati.anticorruzione.it/#/home).

4 I rapporti annuali ISTAT (consultabili all'interno del portale web https://www.istat.it/statistiche-per-temi/istruzione-e-lavoro/lavoro-e-retribuzioni/) consentono di rilevare al riguardo che la crescita non solo del "lavoro povero", ma addirittura della percentuale di persone che, pur occupate in un lavoro subordinato almeno per una parte rilevante dell'anno solare, si collocano dal punto di vista reddituale al di sotto della soglia di povertà, ha raggiunto, nel 2023, il 7,6 % del totale (con crescita percentuale di oltre due punti negli ultimi otto anni); dato che arriva al 14,6 nel caso degli operai.

5 Per un inquadramento del tema, anche con riferimento ai riflessi sulla contrattazione pubblica, si rimanda a D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, 2018; L. RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Cedam, 2018. Ed anche M. NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti*

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

protezione giuridica del lavoro salariato registratosi da diversi anni non solo nel nostro Paese, a fronte del quale sono emersi, principalmente a livello unionale, taluni tentativi di riposta normativi in favore del c.d. contraente debole, tra i quali meritano qui un richiamo quantomeno la direttiva (UE) 2018/957 sui distacchi internazionali dei lavoratori nella prestazione di servizi[6] e la direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi[7] adeguati all'interno dell'Unione europea[8].

Nell'attesa (invero non eccessivamente ottimistica…) di appurare se la contro-spinta eurounitaria avrà qualche *chance* di arginare in maniera efficace le riferite erosioni dei livelli di tutela (principalmente) salariale, concentriamo qui l'attenzione su alcune delle principali peculiarità, e connesse criticità, riscontrabili *in subiecta materia* nell'alveo degli appalti pubblici di servizi, con particolare riferimento, come anticipato, a quelli

pubblici. Il quadro normativo e qualche numero, *Lav. dir*., 2020. Si richiama inoltre W. GIULIETTI, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici attraverso le clausole sociali*, in *il diritto dell'economia*, 1/2023, pp. 11-29.

[6] La quale norma amplia la tutela dei lavoratori distaccati, richiamando peraltro la cosiddetta "clausola sociale orizzontale" di cui all'art. 9 TFUE. Cfr. in proposito G. ORLANDINI, *La Corte di giustizia fa salve le nuove regole antidumping sul distacco transnazionale: respinti i ricorsi di Ungheria e Polonia,* in *Diritti & Lavoro flash*, 2020, n. 8.

[7] Per una analisi lucida e sintetica sul tema, si suggerisce T. TREU, "*Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2022.

[8] La direttiva UE 2022/2041, coerentemente con la propria natura di atto normativo vincolante soltanto in ordine agli obiettivi dalla stessa posti e non agli strumenti a tal fine impiegabili dagli Stati membri, invita questi ultimi a favorire una elaborazione politica condivisa sul tema salariale, pur senza introdurre alcun vincolo in materia di salario minimo legale (peraltro già previsto, ad oggi, da ben ventidue stati dell'Unione), fissando al 15/11/2024 il termine ultimo (inutilmente decorso per l'Italia) per il suo recepimento negli ordinamenti nazionali interni. In tale ottica, gli articoli 1 e 3 hanno previsto a livello generale che il salario minimo venga determinato all'interno dei singoli Stati membri avvalendosi indifferentemente dello strumento normativo e/o demandando tale compito alla contrattazione collettiva. Sotto il profilo contenutistico, particolare significato (attualmente solo) programmatico risulta quello posseduto dal considerando 28, laddove la nozione di equità del salario viene agganciata ad elementi che, sebbene non puntualmente definiti, risultano in ogni caso parametrati in maniera sufficientemente precisa riguardo al perimetro valoriale, facendosi infatti riferimento - da un lato - ad elementi quali la distribuzione e l'andamento salariale, occupazionale e socioeconomico all'interno dello stesso Stato, la commisurazione al tempo pieno e – dall'altro - agli strumenti impiegabili nel processo definitorio, evidenziando che l'auspicato impiego di un paniere di beni e servizi a prezzi reali a livello nazionale non dovrebbe esaurirsi nel riferimento a necessità materiali, ma dovrebbe opportunamente coinvolgere anche i bisogni sociali, culturali ed educativi dell'individuo.
Deve tuttavia annotarsi che il futuro della direttiva *de qua* e, conseguentemente, i riflessi dalla stessa derivanti nel nostro ordinamento in conseguenza del suo recepimento, risultino notevolmente condizionati –in negativo- dalla pendenza avanti la Corte di Giustizia della causa C-19/23 promossa dal regno di Danimarca e volta ad ottenerne l'annullamento in quanto -nel merito- asseritamente adottata in violazione dell'art. 153 del TFUE, che vieterebbe a Parlamento europeo ed al Consiglio di legiferare in materia retributiva. In punto, le stesse conclusioni presentate il 14/01/2025 dall'Avvocato generale Nicholas Emiliou paiono inequivoche circa le sorti della direttiva medesima, laddove egli suggerisce alla Corte di Giustizia (al punto 136) di "*annullare integralmente la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, in quanto incompatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE e, pertanto, con il principio di attribuzione sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE*".

labour intensive, per ovvie ragioni maggiormente esposti alle dinamiche di impoverimento del lavoro subordinato.

Ciò, tuttavia, non senza prima ricordare che lo stesso esercizio dell'attività contrattuale da parte della pubblica amministrazione ha conosciuto nel corso dei decenni una fondamentale evoluzione sotto il profilo teleologico[9], i cui effetti ridondano in maniera significativa anche sulle tematiche esaminate nel presente scritto.

Come evidenziato a più riprese sia a livello dottrinale che giurisprudenziale, mentre tradizionalmente l'utilizzo del modello privatistico da parte dell'amministrazione aveva carattere puramente residuale rispetto all'esercizio (ordinario) del potere autoritativo, a partire quantomeno dalla fine del secolo scorso lo strumento negoziale si è progressivamente affermato quale mezzo particolarmente efficace – ed utilizzato - nel perseguimento e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Così, si è registrato il passaggio ad una "*visione multipolare, nella quale Il settore dei contratti pubblici si viene sempre più a configurare come fattore di traino per il sostegno di politiche ambientali, politiche occupazionali, politiche di contrasto alla criminalità, strumento di 'riorientamento' delle commesse pubbliche e dei consumi verso obiettivi sociali comuni, che costituisce una vera e propria forma di intervento pubblico nell'economia"*[10].

Nello specifico, a sua volta, il Consiglio di Stato ha sottolineato sintonicamente come mediante i contratti di appalto la pubblica amministrazione non si limiti più ad acquisire sul mercato beni o servizi da erogare alla collettività nel perseguimento delle finalità pubbliche rimesse alla sua cura, risultando esso, altresì, "*uno strumento –plurifunzionale– di politiche economiche e sociali, con conseguenti ricadute sulla causa del provvedimento di scelta del contraente*"[11].

Si cercherà qui di comprendere se, e fino a che punto, l'impiego anche a fini sociali dell'attività contrattuale pubblica abbia raggiunto i propri scopi, oppure se la profondità della crisi salariale in atto sia tale da degradare inevitabilmente siffatte iniziative settoriali

[9] Per una panoramica ad ampio spettro della tematica, si rimanda a G. TULUMELLO, *L'evoluzione della causa del provvedimento amministrativo di scelta del contraente, e le sue principali conseguenze ordinamentali: l'influsso del diritto UE sulla disciplina, sostanziale e processuale, dei contratti della pubblica amministrazione (anche a margine di Corte cost., n. 271/2019)*, in *Consulta On Line (giurcost.org),* n. 3/2019. Sul tema, ma con particolare attenzione ai profili sociali attuabili mediante la contrattazione pubblica, si segnala E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?,* in *Jovene ed., 2021* e, dello stesso Autore, ma con maggiore attenzione ai profili del *Green Deal*, "*I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022. Si veda anche F. FRACCHIA, *I contratti pubblici come strumento di accentramento*, in *Riv.it. dir.pubblic.comunit*., n. 6/2015.

[10] Così, G. TULUMELLO, *I contratti della pubblica amministrazione oggi (a proposito di un recente libro)*, 2025, in corso di pubblicazione nella *Rivista di diritto pubblico comunitario*, che a sua volta richiama G. TROPEA, *L'evoluzione della disciplina e i princìpi del Codice* in AA.VV., *Lineamenti di diritto dei contratti pubblici*, 2024.

[11] Cons. St., sent. n. 11322/2023. In tema di funzione sociale, cfr. richiami operati da Cons.St., sent. n. 7053/2021 e, in materia di clausole sociali, si veda Cons. St., sent. n. 807/2024.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

a meri palliativi in assenza di interventi normativi ben più radicali, quali ad esempio la riforma organica della rappresentanza sindacale ovvero anche l'imposizione eteronoma di adeguati livelli retributivi, sottratti alla derogabilità pattizia.

2. La disciplina contenuta nei previgenti codici dei contratti pubblici e l'inquadramento del tema a cavaliere tra diritto amministrativo e diritto del lavoro

La materia relativa alla tutela contrattuale dei lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti di servizi e, in particolare, l'individuazione del contratto collettivo nazionale applicabile agli stessi ha conosciuto una evoluzione normativa tra quanto a suo tempo previsto dal codice di cui al d. lgs. n. 163/2006 e, attualmente, dal nuovo "codice 36/2023", novellato dal correttivo di cui al d. lgs. n. 209/2024 che, per la prima volta (come vedremo nel paragrafo successivo), ha sancito l'obbligo espresso a carico delle amministrazioni appaltanti di indicare nella *lex specialis* il contratto collettivo applicabile a costoro.

Va tuttavia evidenziato sin d'ora che, al di là della differente formulazione delle relative norme codicistiche succedutesi in questi ultimi vent'anni, è rinvenibile al loro interno una sorta di *fil rouge* che, in sede interpretativa, delinea una tendenziale continuità nella concreta garanzia dei diritti retributivi e normativi del personale dall'appaltatore.

Così, il "codice 163/2006" prevedeva[12] a carico degli enti aggiudicatori un onere di verifica circa l'adeguatezza economica del valore della commessa rispetto al costo del lavoro, a tal fine agganciando la verifica *de qua* al contenuto delle apposite tabelle periodicamente redatte dal Ministero del Lavoro, a loro volta stilate in coerenza con i dati economici sanciti dalla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa.

Per l'effetto, in caso di anomalia dell'offerta dipendente dalla violazione dei minimi salariali da parte dell'operatore economico, quest'ultimo doveva essere inderogabilmente escluso dalla gara[13].

Successivamente, il "codice 50/2016"[14] collocava analoghe prescrizioni all'interno dell'art. 30, intitolato ai "*principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e*

[12] In proposito, l'art. 86, comma 3-bis disponeva che "*Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza […]. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione*".

[13] V. art. 87, comma 3.

[14] V. F. BORGOGELLI, *Appalti pubblici e dumping salariale: un caso di subordinazione dell'autonomia collettiva*?, in *Lav. dir*., 2016.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

concessioni", ma esplicitando inoltre il requisito della necessaria stretta correlazione tra ambito di applicazione del CCNL ed oggetto del servizio affidato[15], allo scopo, evidentemente, di contrastare deleterie pratiche di *dumping* contrattuale.

Ulteriori interventi tesi a migliorare il trattamento economico e normativo del personale salariato impiegato dall'appaltatore nella esecuzione della commessa pubblica sono stati poi apportati dalla successiva novella di cui al d.l. n. 77/2021 che, modificando l'art. 105, comma 14 di detto codice, ha positivizzato nell'ambito della catena degli appalti pubblici l'obbligo - ancor oggi vigente – di parificare le condizioni normative e retributive garantite ai lavoratori dell'impresa aggiudicataria ed a quelli appartenenti alle imprese subappaltatrici[16].

Peraltro, come anticipato poc'anzi, la giurisprudenza amministrativa consolidatasi in epoca successiva all'entrata in vigore del d. lgs. 50/2016 aveva enucleato una serie di principi ermeneutici (successivamente positivizzati nell'attuale codice dei contratti) volti ad estendere ulteriormente la salvaguardia dei diritti complessivi dei lavoratori impiegati dall'appaltatore.

In particolare, sotto il profilo dell'individuazione del CCNL applicabile da quest'ultimo, il Consiglio di Stato aveva chiarito che, sebbene la libertà sindacale ed imprenditoriale costituzionalmente garantite agli operatori economici ostasse[17] all'imposizione da parte delle stazioni appaltanti, quale requisito di partecipazione, dell'integrale applicazione di uno specifico CCNL, nondimeno le imprese offerenti risultavano comunque tenute a riconoscere ai propri lavoratori un trattamento stipendiale e normativo complessivamente "analogo" a quello delineato dal contratto collettivo preso a riferimento ai fini della determinazione della componente "manodopera" della base d'asta.

Sicché, pur nell'impossibilità per la stazione appaltante di individuare lo specifico CCNL

---

[15] Il comma 3 prevedeva infatti che "*Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X. 4. 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 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*".

[16] Si veda sul punto, I. PETRONE, *Le novità in chiaroscuro della nuova disciplina del subappalto nell'ambito degli appalti pubblici*, in *Diritto & Lavoro*, 5/2021, pp. 4 e ss.

[17] Cfr. ad esempio, Cons. St., sent. n. 3487/2019, a mente della quale, in linea con l'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione sull'efficacia *erga omnes* dei CCNL a seguito del venir meno delle norme dell'ordinamento corporativo, richiamate dall'art. 2070 cod. civ., non è legittima l'imposizione di regole adottate da associazioni datoriali e sindacali alle quali l'impresa non abbia volontariamente aderito (*ex multis*, Cass. Civ., Sez. Un., 26 marzo 1997, n.2665). O, ancora, Cons. St., sent. n. 2168/2021, che a sua volta richiama Cons. St., sent. n. 4443/2018, ove si evidenzia che "*Non rientra nella discrezionalità dell'amministrazione appaltante imporre o esigere dai partecipanti alla gara un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro, tanto più qualora una o più tipologie di contratti possano anche solo astrattamente adattarsi alle prestazioni oggetto del servizio da affidare***".**

applicabile dall'aggiudicatario, e nonostante l'assenza di una procedura di confronto tra CCNL normativamente strutturata e dettagliata, già all'epoca la valutazione di congruità dell'offerta, relativamente alla componente del costo del lavoro, imponeva alle stazioni appaltanti di aggiudicare le commesse a quei soli offerenti in grado di garantire la sostenibilità economica complessiva della prestazione promessa in sede di gara e, in ogni caso, il rispetto dei minimi salariali retributivi inderogabili elaborati in sede di contrattazione collettiva. E ciò, quale doveroso corollario del disposto di cui agli artt. 97 e 36 della Carta costituzionale[18].

Nondimeno, tale disciplina non era risultata in grado di scongiurare il *vulnus* rappresentato dalla svalutazione economica e contrattuale resa possibile dal ricorso a forme di concorrenza salariale al ribasso che ben potevano insinuarsi nelle pieghe della normativa pubblicistica attraverso un utilizzo spregiudicato, ma legittimo[19], della libertà sindacale ed imprenditoriale[20] degli operatori economici.

Così, la prassi degli appalti pubblici ha conosciuto l'affermazione sempre più estesa dell'utilizzo, quali riferimenti per il calcolo del costo della manodopera da parte delle stazioni appaltanti (e, correlativamente, dell'utilizzo in tali commesse da parte degli operatori economici), di contratti collettivi nazionali *poveri* come, su tutti, quello "*pulizia/multiservizi"* (disciplinante oltre 400.000 rapporti di lavoro subordinato[21], considerando solo i casi di sua applicazione prevalente) e quello relativo ai "*servizi fiduciari e vigilanza*", i quali, pur rispettando formalmente i requisiti, normativamente imposti, della maggiore rappresentatività delle sigle firmatarie e della correlazione con l'oggetto dell'appalto grazie all'estrema ampiezza[22] dei rispettivi ambiti di applicazione e delle declaratorie dei correlativi profili professionali, hanno determinato un consistente depauperamento[23], soprattutto salariale, del personale impiegato negli appalti così aggiudicati.

---

[18] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sent. n. 2252/2017 e, di recente, TAR Campania, sent. n. 1463/2025. Opportuna la lettura sul tema del saggio di G. RICCI, *Minimi salariali e costo del lavoro negli appalti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2024.

[19] Si veda tuttavia, la successiva nota n. 29, relativa alla svolta giurisprudenziale intervenuta con le sentenze della sez. Lavoro della Cassazione nell'autunno 2023.

[20] Sul tema, in specie focalizzandosi sulle conseguenze interpretative ed applicative dell'art. 30 del "Codice 50/2016" e, in particolare, sul contenzioso che ne è seguito innanzi al giudice ordinario, D. GAROFALO, *Appalti pubblici, minimo costituzionale e libertà di iniziativa economica privata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2/2022.

[21] Cfr. in proposito i dati contenuti nell'archivio CNEL, notoriamente reperibili all'indirizzo web https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Archivio-Nazionale-dei-contratti-e-degli-accordi-collettivi-di-lavoro.

[22] Per inquadrare il tema di quelli che l'Autore definisce "contratti monstre", si rinvia a O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamenti: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021.

[23] Il tema dell'insufficienza salariale all'interno di tali CCNL è stato analizzato a più riprese dalla recente dottrina; si richiama qui uno dei più recenti approfondimenti: M. D'ORIANO, *La contrattazione collettiva e i salari insufficienti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4/2024.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Profondamente diverso sotto il profilo sistematico, ma in parte sovrapponibile dal punto di vista delle mere conseguenze economico-retributive, è il caso riguardante il CCNL delle cooperative sociali, siglato anch'esso dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il quale risulta oggi applicato a sua volta ad oltre 420.000 lavoratori e che contempla trattamenti stipendiali mediamente inferiori[24] rispetto a quelli delle aziende *for profit* operanti nei corrispettivi settori merceologici[25].

La sopra descritta *deriva salariale* si è tuttavia scontrata in tempi recenti con gli approdi – rapidamente consolidatisi - della giurisprudenza del lavoro; in estrema sintesi, per diversi decenni il paradigma costituzionalmente sancito ed immediatamente precettivo della retribuzione "proporzionata" e "sufficiente"[26] era stato infine declinato dalla giurisprudenza – anche costituzionale[27] - individuando nella retribuzione tabellare definita dalla contrattualistica collettiva di settore maggiormente rappresentativa il termine di paragone necessario e sufficiente, ove rispettato, per qualificare un determinato trattamento stipendiale come costituzionalmente adeguato.

Di contro, negli ultimi anni la Corte di cassazione, in specie mediante le pronunce dell'autunno 2023 ben note al mondo giuslavorista, rese giustappunto in tema di servizi di vigilanza e fiduciari e di dipendenti e soci di società cooperative[28], ha infine sancito la superabilità dell'assioma sopra descritto[29].

---

[24] L'utilizzo a fini di *dumping* contrattuale del CCNL in questione attiene soprattutto alla pratica distorta attuata soprattutto da talune c.d. *multiutility* nella filiera dell'igiene urbana; cfr. sul punto ancora O. RAZZOLINI, *Il lavoro povero nella catena contrattuale degli appalti. Spunti di riflessione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2022.

[25] Con particolare riferimento alle c.d. cooperative sociali di "tipo B" (ossia quelle caratterizzate dall'amplissima trasversalità delle molteplici attività potenzialmente oggetto di impresa, unificate tuttavia dalla loro strumentalità all'attuazione della finalità caratterizzante tale modello societario, ossia l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o disabili), è stata rilevata in più sedi –specialmente contenziose- la distanza stipendiale (*in peius)* in taluni ambiti chiave della contrattualistica pubblica, in specie nei servizi integrati di igiene urbana, dove il CCNL unificato di detto settore contempla, a tutto il 2025, retribuzioni in media superiori del 20-25 per cento rispetto a quelle previste, appunto, dal contratto delle cooperative sociali.

Anticipando un aspetto che verrà ripreso nell'ultimo paragrafo del presente lavoro, deve tuttavia annotarsi la radicale differenza "di senso" sottesa all'impoverimento salariale proprio della realtà cooperativistica, dove tale fenomeno si lega inscindibilmente al modello societario impiegabile dai relativi operatori economici e, ancor più, dalle finalità solidaristiche e di interesse generale dagli stessi istituzionalmente perseguite, in ossequio all'art. 1 della l. n. 381/1991 che ne costituisce la disciplina specifica, integrativa di quella "generale" dettata dal c.d. Codice del Terzo Settore (d. lgs. n. 117/2017), comportante maggiori costi aziendali intrinseci.

[26] Definito infatti "diritto subiettivo perfetto" già dalla sentenza della Corte costituzionale n. 30/1960.

[27] Si veda in proposito quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 51/2015, capo 5.3, peraltro recependo l'orientamento all'epoca espresso dalla Cassazione, ad esempio con la sentenza n. 17583/2014.

[28] Ci si riferisce alle sentenze della sezione Lavoro n. 27711/2023, n. 27713/2023, n. 27769/2023, n. 28320/2023, n. 28321/2023 e n. 28323/2023.

[29] Merita in proposito un richiamo l'approfondimento di G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei salari indecenti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2023.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Ciò nel senso che la conformità retributiva ai puri valori aritmetici fissati dai CCNL *leader* dei differenti settori merceologici deve ritenersi un mero indicatore di presumibile adeguatezza salariale riconosciuta in concreto all'interno dei vari rapporti lavorativi; presunzione però da intendersi rigorosamente in senso relativo e giammai assoluto, e dunque superabile – peraltro senza neppure oneri probatori particolarmente gravosi - nel corso del giudizio instaurato avanti il tribunale del lavoro dal dipendente che lamenti l'insufficienza del proprio trattamento retributivo rispetto ai canoni cristallizzati dall'art. 36 della Carta costituzionale.

Questi, infatti, è tenuto a provare null'altro che "*il lavoro svolto e l'entità della retribuzione, e non anche l'insufficienza o la non proporzionalità che rappresentano i criteri giuridici che il giudice deve utilizzare nell'opera di accertamento"*[30]. Da parte sua, il giudice di merito "*non può sottrarsi a nessuna delle due valutazioni* (di proporzionalità e di sufficienza, n.d.a.) *che, seppur integrate, costituiscono le direttrici sulla cui base deve determinare la misura della retribuzione minima secondo la Costituzione*"[31].

Tornando ora all'ambito qui di interesse, l'evoluzione interpretativa descritta mette dunque in luce come negli anni si sia prodotto un, per certi versi inevitabile, disallineamento in ordine alla puntuale determinazione del trattamento retributivo applicato dall'appaltatore. Difatti, mentre la disciplina pubblicistica relativa all'affidamento dei servizi (specialmente di quelli ad alta intensità di manodopera) e il relativo contenzioso radicatosi innanzi al giudice amministrativo, si sono necessariamente focalizzati sulla individuazione delle regole generali riguardanti il trattamento del personale impiegato nella commessa e da applicarsi nella fase di scelta del contraente privato, nell'ambito privatistico della fase esecutiva del servizio pubblico – soggetta al vaglio del giudice ordinario anche sotto l'aspetto giuslavoristico - hanno trovato maggiore spazio i parametri specifici ed individualizzati elaborati dalla Suprema Corte per scrutinare l'adeguatezza costituzionale del trattamento stipendiale praticato nel singolo rapporto di lavoro dall'impresa appaltatrice[32].

Così, se nel primo caso i giudici amministrativi sono tendenzialmente[33] giunti ad un

[30] Così, sentenza Cass. Lav. n. 27711/2023, capo 17.
[31] V. sentenza Cass. Lav. n. 27711/2023, capo 12.
[32] Usando le parole di A. TAMPIERI nella relazione introduttiva al Convegno organizzato da Aidlass Forense a Modena il 9 febbraio 2024 sul tema "*Articolo 36 cost. e retribuzione sufficiente*": "*Mentre la giurisprudenza amministrativa in tema di appalti riconosce espressamente la preminenza della norma costituzionale (art. 41) anche sull'ambito di discrezionalità del giudice stesso, quella lavoristica in tema di retribuzione sufficiente si "serve" (per così dire) dell'art. 36 in primo luogo per limitare la portata delle fonti tradizionali (legge, contratto), riservando al giudice una diversa, seppur "costituzionalmente orientata", definizione dei parametri retributivi*".
[33] In deroga al riferito orientamento prevalente, vanno annotati pronunciamenti quale quello espresso dal TAR Lombardia, sent. n. 2830 del 22 novembre 2023, che addossa anche alla singola stazione appaltante un onere assimilabile a quello previsto dalla Cassazione a carico del giudice del lavoro; per l'effetto, in sede di predisposizione degli atti di gara e, in particolare, dovendo determinare il costo della manodopera relativa ad un appalto di servizi, "*deve ritenersi che anche l'amministrazione abbia un potere di sindacato*

approdo che ha visto coincidere il trattamento tabellare fissato dai CCNL leader del settore merceologico oggetto di appalto con i precetti costituzionali di cui all'art. 36 della Costituzione, di contro, come visto *supra,* i giudici del lavoro hanno compiuto un passo ulteriore sulla spinta delle succitate pronunce della Cassazione del 2023; in tal modo questi ultimi sono arrivati a vagliare ogni aspetto caratterizzante il concreto dispiegarsi della prestazione lavorativa, assegnando, quindi, a tali dati tabellari il valore di mero indice presuntivo di congruità stipendiale, integrabile (o addirittura sostituibile) con i livelli retributivi previsti dalla contrattazione collettiva di settori affini, ovvero anche con ulteriori indici all'uopo evocabili ed utilizzabili in sede giurisdizionale, fornendo al riguardo idonea motivazione.

Esemplare, in tal senso, è risultato il caso[34] della vigilanza alle entrate degli uffici giudiziari di Milano, affidata ad imprese private: al riguardo il TAR del capoluogo lombardo, adito in sede impugnatoria avverso un provvedimento di contenuto sanzionatorio dell'Ispettorato del lavoro, aveva affermato che il contratto della vigilanza privata (applicato dalla società appaltatrice ai lavoratori impiegati nell'appalto in discorso) dovesse ritenersi congruo ex art. 36 della Costituzione per l'appunto in base alla presunzione (assoluta) di legittimità dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi[35].

Solo pochi giorni dopo, tuttavia, la sezione Lavoro della Cassazione ha deciso in senso contrario alla sufficienza di una siffatta -e limitata- verifica, statuendo invece che, "*in sede di applicazione dell'art. 36 Cost. il giudice di merito gode, ai sensi dell'art. 2099 c.c., di un'ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione, potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli contrattual-collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione), con l'unico obbligo di darne puntuale ed adeguata motivazione rispettosa dell'art. 36 Cost.*"[36].

Questo per quanto attiene ai profili economici previsti dalla contrattazione collettiva applicata in materia, sui quali, come anticipato, si focalizza il presente lavoro.

Parzialmente differenti sono le considerazioni da svolgersi, invece, in ordine alle tutele

---

diretto del CCNL di lavoro proposto al fine di accertare, con atto motivato, che il livello stipendiale proposto sia conforme all'art. 36 Cost. in quanto norma costituzionale di applicazione immediata e diretta. Deve quindi ritenersi non macroscopicamente irragionevole la scelta della stazione appaltante di ritenere che il CCNL di lavoro in questione, che si caratterizza per il fatto di essere ormai obsoleto e disapplicato in sede giudiziale, fornisca un assetto retributivo, per la parte più qualificata del personale impegnato nel servizio, che lo rende oggettivamente inconciliabile con la lex specialis, così realizzando non soltanto un pregiudizio all'interesse pubblico della stazione appaltante, ma anche una forma di "dumping" ad un tempo lesiva del leale gioco concorrenziale e dei diritti sociali".

[34] Sul punto, G.M. BALLISTRERI, *La questione salariale in Italia, tra legge, giurisprudenza e autonomia collettiva*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2023.

[35] V. TAR Lombardia, sent. n. 2046/2023.

[36] Così, Corte di cassazione, sent. n. 28320 depositata il 10 ottobre 2023.

normative, cui è possibile soltanto accennare in questa sede[37]. Sotto tale profilo, difatti, l'imposizione nei confronti degli appaltatori dei soli CCNL *leader* (sovente sottoscritti dalle medesime sigle datoriali e sindacali), operata dalla qui analizzata normativa pubblicistica, ha parzialmente compresso gli spazi di potenziale *dumping* contrattuale sotto il versante degli istituti giuridici extraeconomici[38]. Ciò non toglie, tuttavia (come peraltro accennato nella nota n. 40), che la complessità ed articolazione del fenomeno non può fondatamente farlo ritenere limitato ai meri dati stipendiali[39]; epperò, soltanto in ordine a questi ultimi può operare in maniera efficace lo schematico raffronto approntato dal legislatore del 2023[40]. Torneremo brevemente in seguito sul punto.

3. La disciplina attualmente vigente: il "codice 36/2023" come modificato dal c.d. correttivo di cui al d. lgs. 209/2024

Debitamente inquadrati quantomeno i tratti interdisciplinari essenziali che hanno caratterizzato in epoca recente la materia in esame, è necessario procedere ora ad una analisi ragionata della disciplina positivizzata dall'attuale codice dei contratti pubblici; ciò principalmente al fine di provare a comprendere se e come la più recente evoluzione normativa sia stata ad oggi in grado di fronteggiare le sopra esposte criticità attinenti al riconoscimento di livelli costituzionalmente adeguati di tutela (soprattutto) retributiva[41]. Si è visto nel paragrafo precedente che l'art. 30, comma 4, del d.lgs. 50/2016 si limitava

[37] Per un approfondimento dal taglio maggiormente "operativo" dell'argomento, si suggerisce V. LIPPOLIS, *Novità per il lavoro nel Codice degli appalti pubblici,* in *Diritto & pratica del lavoro*, 40/2023.

[38] In proposito si osserva che la stessa opera di contrasto al *dumping* contrattuale svolta dall'Ispettorato del Lavoro si è fortemente concentrata in sede ispettiva sull'utilizzo da parte degli operatori economici di contratti collettivi non coerenti con i canoni di rappresentatività, evidenziando che -pur in regime di libertà sindacale- solo quelli sottoscritti dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative possono assurgere a validi parametri di riferimento per l'individuazione degli imponibili contributivi (ovvero anche quelli "fotocopia" rispetto ai primi).

[39] Si osservi, peraltro, l'analisi elaborata da F. CAMPOLO, *La tutela dei lavoratori nel d.lgs. n. 36 del 2023*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 6/2023; M. GIACONI, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *RGL*, 2024, I.

[40] Circa la assai perplessa tecnica di raffronto tra gli istituti contrattuali collettivi predisposta dal legislatore del 2023, si segnala quanto lucidamente osservato da G. RICCI, *Minimi salariali e costo del lavoro negli appalti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2024, pag. 8: *"[…] La tecnica impiegata genera perplessità, limitandosi la valutazione di equivalenza ad elementi rigidamente quantitativi e, per quanto riguarda la parte economica, pure insufficienti, atteso che non si comprende quali siano i margini di scostamento rispetto al Ccnl leader che consentano il positivo giudizio di equivalenza, dato il richiamo a un concetto di retribuzione complessiva*".

[41] Sebbene il presente scritto si focalizzi essenzialmente sugli aspetti *stricto sensu* stipendiali del lavoro subordinato prestato nell'alveo dei servizi pubblici, non sfugge il fatto che il complesso fenomeno del *woking poor* abbia ramificazioni ulteriori rispetto ai meri dati tabellari, coinvolgendo anche taluni aspetti normativi dei vari istituti contrattuali, quali, specialmente, quelli legati al lavoro flessibile (*rectius*, allo sfruttamento di quest'ultimo) se non addirittura precario, nonché al lavoro a tempo e a quello somministrato. Per una disamina di tali ulteriori profili, si rinvia a L. DEL VECCHIO, *Lavoro povero, povertà e contratti di lavoro flessibili*, in *ADAPT Labour Studies***,** 2024, pagg. 139-155 e P. LAMBERTUCCI, *Lavoro a tempo parziale e lavoro povero*, in *ADAPT Labour Studies*, 2024, pagg. 156-187.

a fornire dei parametri funzionali alla determinazione del CCNL applicabile dall'appaltatore, così prevedendo che al personale impiegato nei servizi oggetto di appalto venisse applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale dovevano essere seguite 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 fosse strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

Come evidenziato anche da ANAC, la formulazione dell'art. 11, commi 2, 3 e 4 del "codice 36/2023" segna, di contro (almeno formalmente), un cambiamento radicale nell'approccio alla tematica della tutela del lavoro: "*L'impegno a rispettare, in fase esecutiva, il complesso delle condizioni contrattuali minime, di ordine economico e normativo, stabilite dal CCNL indicato dalla Stazione appaltante nel bando di gara assurge a requisito necessario dell'offerta di cui, pertanto, il singolo operatore economico dovrà tenere conto già nella fase di redazione della propria proposta contrattuale e che la Stazione appaltante sarà tenuta a verificare – nei casi di indicazione di un diverso CCNL - prima dell'aggiudicazione*"[42].

Proprio riguardo alla individuazione del CCNL applicabile dall'appaltatore, merita poi osservare come, sotto il profilo sistematico, il "codice 36/2023" abbia attribuito al tema in oggetto una rilevanza nuova e prioritaria, inserendo la relativa disposizione di riferimento all'interno del succitato art. 11, collocandola quindi tra i principi generali[43]

[42] V. delibera relativa al parere di precontenzioso n. 32/2025.

[43] Per un inquadramento dell'innovazione rappresentata dalla "sistematizzazione" dei numerosi principi, operata dal legislatore del 2023, si rimanda a P. MARZARO, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del Consiglio di stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2024, pagg. 441-460. Relativamente alla portata, pur parzialmente, innovativa della codificazione dei principi attuata dal Libro I, Titolo I del "Codice 36/2023", si veda M.R. SPASIANO, *Principi e discrezionalità nel nuovo Codice dei contratti pubblici: primi tentativi di parametrazione del sindacato*, in *Federalismi.it*, n. 24/2023. Sempre di M.R. SPASIANO, si segnala altresì il recente approfondimento *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo,* in *Federalismi.it*, n. 10/2025. Si veda inoltre, R. CARANTA, *I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. It*., 8-9/2023; G. MORBIDELLI, *Intorno ai principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Munus*, n. 3/2023 e G. ROVELLI, *Introduzione al nuovo Codice dei contratti pubblici. I princìpi nel nuovo Codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria***,** www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/Codice-commentato-contratti-pubblici-approvato-dlgs31marzo2023.
Da richiamare, inoltre, le riflessioni di carattere generale svolte in tema da C. CONTESSA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici: alcuni spunti di riflessione* e R. CAVALLO PERIN, *Principi e autonomia nella disciplina dei contratti pubblici* in AA.VV. (a cura di R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice – Trasformazioni sostanziali e processuali*, Jovene ed., 2024.
In merito alla distinzione fra principi-valori e principi-regola all'interno del d. lgs. n. 36/2023, si richiama G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2023, n. 3.

degli affidamenti pubblici; essa, come detto, innovativamente impone[44] alla stazione appaltante - e a cascata all'aggiudicatario - di specificare negli atti di gara (e pure in caso di affido diretto), il contratto collettivo applicabile nella esecuzione della commessa, facendo riferimento, nella procedura di individuazione del medesimo, al duplice canone della comparativamente maggiore rappresentatività delle associazioni sindacali e datoriali firmatarie dello stesso ed, insieme, della stretta connessione del relativo ambito di applicazione con l'attività oggetto dell'appalto.

La domanda sorta nel corso dei primi mesi di applicazione del codice del 2023 circa la possibilità per la stazione appaltante di indicare più di un CCNL all'interno della *lex specialis* ha trovato risposta nel correttivo di cui al d. lgs. 209/2024, mediante l'introduzione del comma 2-bis all'art. 11 in discorso: detta norma ha fatto espressamente salva tale facoltà (*rectius*, ricorrendone i presupposti, deve ritenersi che ciò costituisca un adempimento doveroso a carico della stessa amministrazione) laddove la struttura dell'appalto contempli, accanto alla prestazione principale, una - o più - prestazioni secondarie, scorporabili, sussidiarie o accessorie tra loro omogenee e tali da raggiungere una soglia dimensionale pari almeno al 30% del valore dell'appalto medesimo. Ebbene, anche per tali prestazioni omogenee l'amministrazione aggiudicatrice dovrà per l'appunto individuare l'ulteriore contratto collettivo da indicare in sede di gara, avvalendosi delle stesse regole imposte in ordine alla prestazione principale.

Ribadito il già affermato principio della necessaria uguaglianza di trattamento economico e normativo tra i lavoratori dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori, l'art. 11 conferma poi il divieto di imposizione all'aggiudicatario – si noti, solo a pena di esclusione[45] - dello specifico contratto collettivo individuato dall'amministrazione appaltante, facendone quindi salvo l'impiego di uno diverso, purché in grado di garantire le stesse[46] tutele; opzione da dichiararsi a cura dell'offerente attraverso apposito documento contenente, se del caso, la ben nota dichiarazione di equivalenza che, presentata al più tardi prima dell'aggiudicazione, sarà poi debitamente, ed altrettanto imperativamente, vagliata con le modalità previste dall'art. 110, in tema di anomalia dell'offerta.

La determinazione concreta dei criteri e delle modalità di attuazione dei sopra esposti

[44] Merita in proposito richiamare la sentenza n. 2605 del 28 marzo 2025, con cui il Consiglio di Stato ha chiarito che l'art. 11, inscindibilmente legato all'art. 41 del Codice riguardante la progettazione di lavori, forniture e servizi, costituisce norma imperativa e inderogabile; sicché la mancata ed espressa dichiarazione dell'operatore economico in sede di offerta circa il CCNL dallo stesso applicato in caso di aggiudicazione del servizio, comporta l'esclusione dell'offerente medesimo dalla gara in quanto la relativa offerta risulta in tal modo irrimediabilmente incompleta.

[45] Si veda in proposito quanto esposto nel paragrafo successivo.

[46] In punto, si evidenzia la non perfetta sovrapponibilità tra il disposto di cui all'art. 11, comma 3 (dove viene disposto che il differente CCNL indicato dall'operatore economico garantisca le stesse tutele ai lavoratori) e le altre norme codicistiche che si riferiscono invece al diverso, e meno rigoroso, concetto di equivalenza delle medesime tutele.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

principi è stata alfine cristallizzata dal correttivo all'interno del nuovo allegato I.01, intitolato ai "*contratti collettivi*".

Come noto, il meccanismo - invero piuttosto farraginoso - di selezione del CCNL imposto alle stazioni appaltanti dall'art. 2 dell'allegato in questione demanda alla classificazione ISTAT (attraverso i codici alfanumerici ATECO[47], eventualmente raffrontabili altresì con i codici degli appalti pubblici - CPV) il primo passo per l'individuazione dei contratti collettivi aventi stretta connessione con l'oggetto dell'appalto, i cui esiti vanno poi applicati all'interno del file-archivio predisposto e costantemente aggiornato dal CNEL[48] contenente la raccolta dei contratti collettivi depositati a livello nazionale (ad oggi, oltre mille) e suddivisi per settori[49] e sottosettori merceologici, peraltro non coincidenti con quelli impiegati da ISTAT nella catalogazione - avente finalità puramente statistiche - delle attività economiche.

Attraverso gli strumenti di raffronto tra codice ATECO e codice identificativo CNEL rinvenibili all'interno dello stesso file, il legislatore ha in tal modo previsto l'individuazione da parte delle stazioni appaltanti di quello che, nella maggior parte dei casi concreti, risulterà essere un più o meno ristretto numero di contratti collettivi strettamente afferenti all'oggetto dell'appalto; il passaggio successivo, riguardante l'accertamento di quale tra tali CCNL possegga anche l'ulteriore requisito della maggiore rappresentatività comparativa, è previsto che avvenga, in prima battuta, verificando (se e) quale di essi sia stato preso a riferimento dal Ministero del Lavoro per la stesura delle apposite tabelle richiamate dall'art. 41, co.13 del codice (contenenti i relativi costi medi[50]

[47] ISTAT chiarisce nella presentazione della classificazione ATECO 2025 che detta classificazione "*è di tipo gerarchico ed è costituita da codici alfanumerici che al maggior livello di dettaglio arrivano fino a 6 cifre; essa presenta le varie attività economiche raggruppate, dal generale al particolare, in sezioni (lettera maiuscola), divisioni (2 cifre numeriche), gruppi (3 cifre numeriche), classi (4 cifre numeriche), categorie (5 cifre numeriche) e sottocategorie (6 cifre numeriche). La classificazione ATECO rappresenta la versione italiana della nomenclatura europea NACE; le due classificazioni coincidono fino alla classe (IV cifra)*".

[48] Archiviazione scaricabile su apposito file *Excel* (suddiviso in 11 fogli di lavoro, tra i quali risultano di preminente interesse i primi: A1- settori e sottosettori; A2 – cod. CCNL vigenti settori; A3 – cod CCNL vigenti sottosettori; A5 – coll. Cod CCNL-ATECO 2025) e differenziata tra settore pubblico, privato e per lavoratori parasubordinati.

[49] Come acutamente osservato dalla più attenta dottrina, all'interno della classificazione predisposta dal CNEL è ricompreso anche il macrosettore "CCNL multisettoriali", relativi ad una pluralità di settori tanto da essere classificati in più settori. Tuttavia il nuovo Codice "*non chiarisce se un contratto collettivo specializzato nella particolare attività da svolgere e un contratto collettivo intersettoriale che abbraccia anche tale attività e molte altre, siano o meno da porre sullo stesso piano nell'individuare il contratto collettivo con l'ambito di applicazione strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione*" (così. T. TREU e A. PANDOLFO, *Codice degli appalti pubblici, novità in tema di applicazione dei contratti collettivi***,** Guida al Lavoro, n. 2/2025).

[50] Merita sottolineare come il "Correttivo 209/2024" abbia precisato, già a livello di *littera legis,* che i costi del lavoro riportati nelle tabelle ministeriali in discorso sono, per l'appunto, quelli medi (mentre assai raramente dette tabelle contengono altresì i valori minimi inderogabili), ottenuti attraverso elaborazioni statistiche di comparazione tra realtà differenti e suscettibili di oscillazioni in funzione di elementi quali i benefici contributivi, fiscali o di altra natura goduti dalle diverse imprese, ovvero anche degli oneri connessi alla gestione aziendale o, ancora, da specifici adempimenti in materia di sicurezza sul lavoro. Come

del lavoro all'interno di detto comparto); nel caso invece di indisponibilità di dette tabelle, la risposta al quesito in discorso dovrà essere fornita dal Ministero del Lavoro, cui le stazioni appaltanti sono tenute a indirizzare apposita richiesta.

Soluzione, quella all'uopo qui tratteggiata dal legislatore, affatto scevra da ambiguità, non cogliendosi con chiarezza quali debbano essere i parametri a tal fine impiegabili in sede ministeriale dato atto che i criteri di rappresentatività in discorso non sono mai stati definiti a livello normativo, ma solo abbozzati in ambito giurisprudenziale[51].

Ad ogni modo, così (auspicabilmente) conclusa la procedura gravante sull'amministrazione appaltante e, quindi, una volta individuato il CCNL[52] da indicare all'interno della *lex specialis,* sulla scorta del quale effettuare poi la determinazione del costo (come detto, medio) della manodopera ai fini della fissazione del presso a base d'asta, deve ora chiarirsi in che modo il legislatore abbia dato attuazione al consolidato principio di rango costituzionale di libertà sindacale e imprenditoriale degli operatori economici offerenti, avente come diretto corollario, in sede di gara, ed a fronte dell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, il succitato divieto per le stazioni appaltanti e per gli enti concedenti di imporre a costoro l'integrale applicazione di un contratto collettivo diverso da quello sottoscritto dalle proprie rappresentanze datoriali, ovvero da quello in concreto applicato dagli stessi.

Come anticipato nel paragrafo precedente, il "codice 36/2023", come da ultimo modificato dal correttivo 209/2024, ha positivizzato, a corollario dell'espresso divieto per le stazioni appaltanti di qualificare l'applicazione del CCNL dalle stesse individuato quale requisito di partecipazione[53] alla pubblica gara (art. 2, co.4 dell'allegato I.01), la facoltà per gli operatori economici di optare, in caso di aggiudicazione, per l'applicazione

---

esplicitato dalla giurisprudenza, detti valori, presi a riferimento dalla stazione appaltante ai fini della determinazione del prezzo a base d'asta, sono derogabili –al ribasso- dagli offerenti, assurgendo di contro a parametro inderogabile in materia (*in peius*, ai sensi dell'art. 110 del Codice stesso) quello costituito dai livelli salariali minimi, previsti e reperibili in sede di contrattazione collettiva (cfr. in proposito, TAR Calabria, sent. n. 39/2025; TAR Lazio, sent. n. 8473/2024).

Ancora più esplicitamente, il Consiglio di Stato ha affermato che "*rispetto ai costi della manodopera previsti nella lex specialis, e determinati considerando le tabelle ministeriali, in base al combinato disposto dei commi 13 e 14 dell'art. 41, oltre che gli altri fattori afferenti allo specifico appalto, il concorrente può dimostrare "che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale" (art. 41 comma 14).*

I minimi salariali sono invece inderogabili, e non trovano fonte nelle tabelle ministeriali (sono queste ultime a dover tenere conto degli stessi, oltre che di altre circostanze)" (sent. n. 3418/2025, parte motiva, p.to 11.19).

[51] Cfr. T. TREU e A. PANDOLFO, *op. cit.*

[52] Precisando in punto che analoga procedura deve essere espletata dalla stazione appaltante per l'individuazione dell'eventuale (o degli eventuali) ulteriore contratto collettivo di cui all'art. 11, comma 2-bis, come detto riguardante le altrettanto eventuali prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, diverse da quella prevalente ed aventi consistenza interna alla commessa pubblica pari almeno al 30%

[53] Così, *ex multis*, Cons. St., sent. n. 10886/2023, sent. n. 7053/2021 e sent. n. 2168/2021.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

di un differente contratto collettivo. In questi casi, l'onere gravante sull'offerente è quello di dichiarare in apposito documento prodotto all'interno della procedura selettiva[54] e, in seguito, all'occorrenza dimostrare[55], pena l'esclusione dalla gara, che il CCNL dallo stesso prescelto garantisca ai propri lavoratori impiegati nella commessa la c.d. equivalenza delle tutele rispetto a quello indicato nella *lex specialis*[56]; equivalenza da intendersi comprensiva sia degli aspetti economici, sia di quelli normativi (art. 11, co.3 del codice).

Verosimilmente attingendo alla circolare n. 2/2020[57] diramata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nonché alla successiva nota illustrativa ANAC Bando tipo n. 1/2023 (che espressamente richiama detta circolare)[58], l'attuale codice dei contratti pubblici ha delineato lo schema procedimentale attraverso cui la succitata verifica deve essere condotta, individuando le modalità ed i singoli criteri necessariamente impiegabili per il raffronto cumulativo tra i trattamenti sia economici che normativi[59] garantiti dai diversi

[54] Relativamente alla individuazione del termine ultimo entro il quale l'offerente è tenuto a depositare l'eventuale dichiarazione di equivalenza delle tutele, la giurisprudenza ha chiarito come l'affermazione secondo cui l'operatore trasmette la dichiarazione in discorso "*in sede di presentazione dell'offerta*" (art. 5, co.1, allegato I.01) delinei una mera facoltà per lo stesso concorrente, auspicabile nel senso di agevolare l'attività di verifica affidata alla stazione appaltante. Fermo restando, tuttavia, la possibilità di procedere a tal fine sino al momento immediatamente precedente l'aggiudicazione, chiaramente contemplata dallo stesso dato normativo. Difatti, *"ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, [….] gli operatori economici possono anche indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, ma se si avvalgono di questa facoltà, 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"* (Cons. St., sent. n. 2605/2025).

[55] Difatti, come rilevato dalla sent. 18 aprile 2025, n. 3418 del Consiglio di Stato, "*laddove il ribasso offerto dall'operatore economico implichi anche la riduzione dei costi della manodopera indicati a base d'asta, l'offerta si presume iuris tantum anomala, fatta salva la possibilità del concorrente di dimostrare ai sensi dell'art. 41, quattordicesimo comma, del d.lgs. n. 36 del 2023 che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale*" (Cons. St., sez. V, 19 novembre 2024 n. 9254). *In mancanza di detta prova l'offerta è quindi anomala e deve essere esclusa".*

[56] Ai sensi dell'art. 4, co.7 dell'allegato I.01, analogo onere grava peraltro sull'operatore economico anche qualora egli si avvalga della facoltà di indicare un diverso CCNL rispetto a quello indicato dalla legge di gara, con riferimento ai casi previsti dall'art. 11, co.2-bis del Codice, ovvero in presenza di *prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto o della concessione e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al 30 per cento, alla medesima categoria omogenea di attività*.

[57] Attraverso tale circolare, l'Ispettorato del lavoro ha per primo individuato gli indici (peraltro solo nove) per la comparazione –sotto il versante normativo- dei contratti collettivi.

[58] Si rileva che la nota illustrativa ANAC porta invece a dodici il numero dei parametri impiegati per la valutazione delle tutele normative.

[59] Infine, il "Codice 36/2023" fissa a quattordici il numero di detti parametri normativi di raffronto, e precisamente: 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

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

CCNL oggetto di esame.

In attesa, peraltro, dell'adozione delle linee-guida ministeriali preannunciate dall'art. 4, co.5 dell'allegato I.01[60] (le quali auspicabilmente dovrebbero fugare alcune delle incertezze interpretative suscitate dall'attuale quadro normativo e sulle quali si tornerà nel paragrafo successivo), si osserva per il momento come, quantomeno fermandosi al dato letterale della norma in esame, il codice prefiguri una comparazione rigidamente aritmetica del dato retributivo, affermando la sussistenza di detta equivalenza solo qualora il diverso CCNL dichiarato dall'operatore economico attribuisca ai propri lavoratori una retribuzione globale annua almeno pari, quanto alle componenti fisse[61], a quella prevista dal differente CCNL indicato dalla *lex specialis*[62].

Di contro, il raffronto tra gli indicatori riguardanti gli istituti di tutela normativa dei lavoratori risulta contemplare, almeno allo stato, maggiori margini di elasticità valutativa, non essendo ancora esattamente definito né quanti, né di quale entità possano essere gli scostamenti compatibili con un giudizio finale di equivalenza, essendosi limitato il legislatore ad ammettere difformità definite *marginali* e rimandando alla successiva regolamentazione ministeriale di dettaglio la relativa perimetrazione concreta.

Il tutto, senza obliterare l'eventualità (peraltro apparentemente di modesta rilevanza pratica, ad eccezione forse dell'ipotesi di equivalenza prevista *ad hoc* dal comma 2 per i principali contratti del settore edile), contemplata dall'art. 3 dello stesso allegato I.01, dell'operatività della presunzione di equivalenza, la quale sancisce *ex lege* -mediante appunto una presunzione che pare configurarsi come assoluta[63]- l'equivalenza al CCNL indicato dalla stazione appaltante dei diversi contratti collettivi appartenenti allo stesso sottosettore merceologico e sottoscritti dalle medesime sigle sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali differenti, "*a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente*

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 denunzia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa 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.

[60] Attraverso esse, verranno determinate le modalità di attestazione dell'equivalenza delle tutele di cui al comma 4 del medesimo art. 4 e sarà altresì precisata la valutazione degli scostamenti che, in ragione anche del numero di parametri interessati, possono essere considerati marginali dalle stazioni appaltanti

[61] Ossia la retribuzione tabellare annuale, l'indennità di contingenza, l'elemento distinto della retribuzione (EDR), tredicesima ed eventuale quattordicesima ed eventuali ulteriori indennità.

62 Nelle more dell'emanazione delle linee guida ministeriali in materia, merita un cenno -invero critico- il recente parere del M.I.T. datato 3 giugno 2025 che suggerisce alle stazioni appaltanti di rifarsi integralmente alle indicazioni contenute nella Relazione illustrativa ANAC al Bando-tipo n. 1/2023, le quali tuttavia avevano denotato una eccessiva rigidità applicativa, prontamente segnalate dalla giurisprudenza più avveduta (cfr. TAR Lombardia, Brescia, sent. n. 773/2024).

[63] Cfr. p.to 63.7 del parere espresso dal Consiglio di Stato il 27/11/2024 in ordine alla bozza di Correttivo al Codice dei contratti.

alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa"[64]**.**

Infine, come già anticipato in precedenza, nel caso in cui il miglior offerente abbia dichiarato l'applicazione di un CCNL diverso da quello indicato negli atti di gara, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione la stazione appaltante è ora tenuta[65] a condurre compiutamente la descritta verifica di equivalenza in contraddittorio con l'operatore economico sulla scorta della disciplina prevista dall'art. 110 in tema di subprocedimento relativo ai casi di anomalia dell'offerta, di cui dovrà essere rinvenibile relativa traccia all'interno dei verbali di gara e della determina di aggiudicazione.

In punto, quindi, il potenziale aggiudicatario soggetto a verifica, chiamato a provare la congruità, serietà e sostenibilità della propria offerta, dovrà - in primo luogo - aver indicato nella propria offerta un CCNL coerente con l'oggetto dell'appalto**, "***imponendosi all'operatore economico che intenda avvalersi di tale facoltà comunque derogatoria di provare la sussistenza di tale requisito in concreto (in attuazione peraltro anche del limite dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost.)"*[66].

Successivamente, l'esame condotto dalla stazione appaltante ricorrendo a valutazioni afferenti alla discrezionalità tecnica[67], quantomeno con riferimento alla meno rigida comparazione degli aspetti normativi, si snoderà sulla scorta di quanto previsto dal succitato art. 4 dell'allegato I.01, dando priorità alla verifica dell'equivalenza dei trattamenti economici fissi annuali e, solo in caso di positivo esame degli stessi, procedendo quindi al raffronto tra gli indici normativi e contrattuali enucleati dalla medesima norma codicistica. L'esito di tale verifica sarà *ab origine* negativo, con conseguente esclusione dell'offerente, ogniqualvolta essa evidenzi la violazione dei minimi salariali inderogabili (fissati dal CCNL leader, in ordine ai quali l'art. 110, co.4, lett. a) non ammette giustificazioni di sorta); alla analoga conclusione dell'esclusione dell'offerta si perverrà poi qualora essa -pur rispettosa di detti minimi salariali- denoti comunque, al termine della citata verifica, la non equivalenza delle tutele economiche e/o normative garantite dal contratto collettivo prescelto in luogo di quello indicato nella legge di gara.

4. Tra chiarimenti giurisprudenziali e criticità perduranti. Considerazioni

[64] Criteri distintivi applicabili in particolare in relazione alle società cooperative ovvero a quelle artigiane.

[65] In proposito, recente giurisprudenza aveva ribadito quanto peraltro già emergente dalla *littera legis*, ossia che "*le disposizioni da ultimo richiamate* (artt. 4 e 5 dell'allegato I.01, n.d.a.) - *ancorché non operanti alla data di svolgimento della procedura evidenziale in esame - confermano (e precisano) quanto già previsto dal previgente art. 11, comma 4, D. Lgs. 36/2023, ossia come la determinazione di affidamento/aggiudicazione debba necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza, la quale assume, pertanto, carattere obbligatorio*" (così TAR Lombardia, sent. n. 296/2025; v. anche TAR Puglia, sent. 8 aprile 2025, n. 618).

[66] Così, ANAC, parere di precontenzioso n. 14/2025.

[67] In tal senso, e con ovvie ripercussioni sul perimetro del relativo sindacato giurisdizionale, cfr. TAR Piemonte, sent. n. 689/2025 e TAR Toscana, sent. n. 173/2025.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

conclusive

Come visto nei paragrafi precedenti, gli obblighi normativamente posti dal "codice 36/2023", ma sottesi anche alla previgente disciplina di settore, in tema di applicazione ai lavoratori impiegati negli appalti pubblici di un trattamento economico e normativo adeguato ai canoni costituzionali sanciti dall'art. 36 della Carta[68], risultano rivolti tanto alla Stazione appaltante quanto all'operatore economico e rispondono ad una duplice logica di fondo[69]: in primo luogo, sotto il profilo afferente al rapporto individuale di lavoro, garantire un'adeguata tutela, soprattutto retributiva, ai lavoratori impiegati nell'appalto; per quanto attiene invece al diverso versante pubblicistico improntato ai consolidati principi dell'azione amministrativa, oggi integrati dai primi dodici articoli dello stesso codice, consentire la corretta esecuzione della commessa e, attraverso essa, il migliore perseguimento degli interessi della collettività affidati alla cura delle stazioni appaltanti[70].

Nondimeno, l'evoluzione normativa da ultimo culminata con il dispiego del sopra analizzato impianto - riassuntivamente articolato: i) sull'art. 11 ed il connesso allegato I.01 (in tema di individuazione del CCNL applicabile o di altro in grado di garantire l'equivalenza delle tutele), ii) sull'art. 41, commi 12, 13 e 14 (relativi alla progettazione dei servizi ed alla conseguente determinazione del costo della manodopera da parte delle

---

[68] In tema, si richiamano A. LASSANDARI, *La Suprema corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione,* in RGL, n. 4/2023 e M. MISCIONE, *Il salario minimo affermato dalla Cassazione*, QG, 20 ottobre 2023.

[69] Sul punto, sintetizza efficacemente così G. RICCI, *op. cit.,* pagg. 6 e ss: [il legislatore] "… *Imponendo l'individuazione, ab origine, del Ccnl con connotazione lideristica in ambito settoriale, mira a contrastare i fenomeni di elusione delle garanzie (salariali ma non solo) in quei contesti (e non sono pochi) in cui si rinviene una pluralità di contratti collettivi nazionali «con ambiti di applicazione compatibili con l'attività oggetto dell'appalto», facendo ricorso a Ccnl tarati al ribasso in quanto ontologicamente "pirata", ovvero comunque dotati di contenuti regressivi rispetto ad altri Ccnl concorrenti, ancorché stipulati da sindacati storicamente rappresentativi. Seppur non normativamente esplicitato, il principio-regola pare connettersi ai principi-valore di cui agli artt. 1-3 del d.lgs. n. 36/202324, se è vero che la garanzia di tutela attraverso la corresponsione di trattamenti economici e normativi di cui al Ccnl leader (o ad uno differente ma che assicura tutele equivalenti) nel settore direttamente attinente all'oggetto del contratto rinvia alla vocazione "risultatista" lato sensu del nuovo Codice: il principio del risultato appare infatti proteso a sospingere l'amministrazione committente verso l'effettuazione di procedure di gara celeri ed efficaci, però ugualmente ispirate a un principio di equità, sia sotto il profilo concorrenziale (principio che appare peraltro, nel disegno della riforma, complessivamente ridimensionato), sia sotto quello della sostenibilità sociale, sub specie di tutele per la forza lavoro impiegata nelle commesse pubbliche*".

[70] In tal senso, ANAC e la giurisprudenza amministrativa hanno precisato a più riprese che "*la corretta applicazione dei contratti collettivi conformemente alle rispettive sfere di applicabilità costituisce condizione imprescindibile per il regolare funzionamento del mercato del lavoro e per il dispiegarsi di una leale concorrenza tra imprese (cfr. Cons. St., sent. n. 2829/2020), in quanto finalizzata a garantire sia che il personale impiegato venga adeguatamente tutelato per la parte giuridica e per quella economica, sia che le prestazioni oggetto della commessa siano correttamente eseguite attraverso una vincolante connessione funzionale delle stesse con i profili professionali più appropriati*". Cfr parere di precontenzioso ANAC di cui alla del. N. 75 del 3/3/2025; cfr. anche Cons. St., sent. 25 febbraio 2020, n. 1406; TAR Campania, sent. 7 marzo 2023, n. 1488.

stazioni appaltanti), iii) sull'art. 102 (disciplinante gli impegni assunti dagli offerenti a garantire l'applicazione del CCNL leader del settore oggetto di appalto, o comunque uguali tutele economiche e normative anche in favore del personale dell'eventuale subappaltatore), IV) sull'art. 108, co.9 (che obbliga l'offerente, a pena di esclusione, ad esplicitare in sede di offerta economica i costi della manodopera, oltre agli oneri per la sicurezza), e v) sull'art. 110 (riguardante sia la verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele, sia l'obbligatoria esclusione delle offerte anormalmente basse a causa della inosservanza dei minimi salariali inderogabili) - non ha permesso di dissipare integralmente alcuni dubbi interpretativi, né talune gravi criticità.

Su entrambi gli aspetti è estremamente opportuno svolgere in questa sede alcune considerazioni.

In primo luogo, merita ribadire come la sopra descritta attuale disciplina codicistica si ponga solo in parte in discontinuità con quella previgente. Come anticipato, se è vero che soltanto il legislatore del 2023 ha introdotto (all'art. 11, co.2) l'obbligo normativo della indicazione del CCNL applicabile nell'esecuzione della commessa pubblica all'interno degli atti di gara, permane tuttavia invariato il correlato e generale divieto (sancito dall'art. 2, co.4 dell'allegato I.01) di imposizione ai concorrenti dell'integrale applicazione di un contratto collettivo diverso da quello prescelto da questi ultimi. Più precisamente, il sopra menzionato divieto (che costituisce consolidato corollario della libertà sindacale ed imprenditoriale degli operatori economici, radicatosi in epoca antecedente al "codice 36/2023" sottoforma di granitico principio di matrice giurisprudenziale[71] e successivamente positivizzato) continua ad essere declinato nel senso della impossibilità per la stazione appaltante di prescrivere in modo vincolante all'aggiudicatario l'applicazione di uno specifico CCNL, ma soltanto laddove ciò avvenga a pena di esclusione dalla gara, ossia configurando tale adempimento quale requisito di partecipazione alla procedura ad evidenza pubblica.

Alla luce di ciò, non è stato ad oggi chiarito se debba ancora ritenersi ammissibile (come la lettera normativa pare suggerire) che la *lex specialis,* senza arrivare ad imporre uno specifico contratto collettivo all'aggiudicatario, "condizioni" la scelta degli offerenti verso l'applicazione di quel medesimo CCNL dalla stessa individuato, avvalendosi a tal fine dell'introduzione di specifici criteri premianti[72].

---

[71] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sentenze n.4443/2018, n. 6439/2022, n. 10886/2023, n.2168/2021, n. 199/2022, n. 5575/2019, ove si precisa che tale libertà negoziale non è però assoluta, ma incontra il limite logico, prima ancora che giuridico, della necessaria coerenza tra il contratto che l'operatore economico intende applicare e l'oggetto dell'appalto.

[72] Sulla distinzione tra requisiti di partecipazione e di esecuzione, si rinvia a Cons. St., sent. n. 9255/2023; inoltre, G. F. NICODEMO, *Principio di tassatività delle clausole di esclusione e discrezionalità amministrativa: l'approccio del d.lgs. 36 del 2023. Alcune riflessioni,* Appaltiecontratti.it. Si veda inoltre, M. CALABRÒ – A.G. PIETROSANTI, *I principi di massima partecipazione e di tassatività delle cause di esclusione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2023.

Sotto la vigenza dei codici antecedenti all'attuale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, richiamandosi alla già descritta natura polifunzionale della contrattazione pubblica, aveva affermato la legittimità dell'ipotesi nella quale l'amministrazione appaltante discrezionalmente impieghi la contrattazione pubblica non solo al fine di conseguire i servizi ordinariamente oggetto dello specifico appalto, bensì anche ulteriori interessi sociali, come ad esempio il raggiungimento di un più elevato livello di tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto. Nella fattispecie analizzata dalla sentenza n. 7053/2021, ad esempio (dove la stazione appaltante aveva previsto l'attribuzione di un punteggio significativamente più alto per gli offerenti che accettavano di applicare in caso di aggiudicazione uno specifico CCNL rispetto ad un altro), il supremo Consesso amministrativo si era pronunciato nel senso della legittimità dell'architettura di gara, in quanto "*i criteri di valutazione presentano chiari collegamenti con l'oggetto dell'appalto, facendo riferimento esclusivamente all'impegno ad applicare un determinato CCNL e ad assumere con contratti a tempo indeterminato per i lavoratori da impiegare nell'esecuzione dell'appalto (senza ricadute sulle politiche generali dell'impresa), sia perché appaiono rispettosi del principio di proporzionalità, posto che, in relazione al punteggio attribuito, la clausola rivela una limitata incidenza sul punteggio complessivo e non appare quindi idonea a scardinare l'impianto dei criteri di valutazione*".
Tuttavia, questo filone giurisprudenziale si collocava in un contesto normativo che – come detto - precludeva all'amministrazione appaltante di individuare in sede di gara lo specifico contratto collettivo dalla stessa qualificato come maggiormente idoneo sulla scorta di criteri specifici anch'essi normativamente predeterminati, a differenza quindi di quanto oggi prescritto dall'art. 11 e, più specificamente, dall'allegato I.01 del "codice 36/2023". Pertanto, considerato che il vigente codice delinea già al proprio interno l'iter per l'individuazione del CCNL maggiormente idoneo a garantire (anche) la migliore tutela dei lavoratori impiegati nella commessa, risulta quantomeno dubbia la sopravvivenza di una eventuale e ulteriore finalità sociale connessa alla scelta di uno specifico strumento contrattuale collettivo e della conseguente facoltà per la stazione appaltante di continuare a contemplare - quale criterio premiante operante in sede di valutazione delle offerte - l'impegno dell'offerente di applicare un secondo e differente CCNL, anch'esso menzionato in via alternativa nella *lex specialis*.
Sicché, andrà compreso se il fatto che l'art. 2, co.4 dell'allegato I.01 limiti il divieto di imposizione di uno specifico CCNL al solo caso in cui ciò configuri una condizione di partecipazione costituisca un refuso interno al testo normativo, ovvero, in caso contrario, in quali casi e con quali modalità la sopra ricordata facoltà della stazione appaltante possa ancor oggi essere concretamente esercitata all'interno della procedura ad evidenza pubblica come oggi strutturata.
In questa sede può essere poi solo accennata la possibile criticità legata al parametro "territoriale" di individuazione del contratto collettivo applicabile costituito dal

riferimento, come visto operato dal primo comma dell'art. 11, appunto alla "*zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro*". All'evidenza, tale criterio complica ulteriormente l'attività istruttoria pre-gara rimessa alla pubblica amministrazione (la quale non può dunque avvalersi a tal fine dell'archivio CNEL[73]), senza trascurare le possibili conseguenze distorsive a livello concorrenziale tra gli operatori economici stabiliti in ambiti geografici tra loro differenti e, quindi, soggetti a differenti discipline contrattualistiche di secondo livello.

Maggiormente agevole risulta invece la soluzione – quantomeno parziale - di un altro dubbio interpretativo, relativo alle conseguenze derivanti in sede procedimentale ed impugnatoria dalla mancata indicazione da parte della stazione appaltante negli atti di gara, del CCNL applicabile dall'aggiudicatario.

In punto, pur a fronte per il momento di un insufficiente consolidamento ermeneutico, è stato osservato in maniera convincente che, sebbene tale adempimento sia qualificato come preciso obbligo normativo a carico dell'amministrazione appaltante, una siffatta lacuna non deve ritenersi *ex se* preclusiva della possibilità per gli operatori economici di formulare una offerta adeguata, a tal fine avvalendosi del disposto di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 11 del codice; di conseguenza, non deve ritenersi quindi sussistente un generale onere di immediata impugnazione del bando di gara privo di tale requisito, ben potendo l'offerente individuare egli stesso, sulla scorta di tali indicazioni normative, il contratto collettivo applicabile nel caso di specie, ovvero anche quello ad esso equivalente[74].

Radicalmente diversa è invece l'ipotesi – già sottoposta recentemente al vaglio dei giudici amministrativi - in cui sia l'impresa offerente ad omettere in sede di gara di evidenziare la propria scelta circa il contratto collettivo dalla stessa applicato in caso di aggiudicazione.

In quei casi, il supremo Consesso amministrativo ha sancito che la mancata ed espressa indicazione del CCNL applicato da parte dell'operatore economico integra il "vizio di offerta incompleta", comportando per l'effetto, come da orientamento giurisprudenziale consolidato[75], la necessaria esclusione dalla gara, senza possibilità per quest'ultimo di beneficiare in punto del soccorso istruttorio[76].

---

[73] Come noto, riservato ai soli contratti collettivi di livello nazionale; all'opposto, si rammenta che il deposito dei contratti collettivi aziendali e territoriali di II livello è stato previsto con modalità telematica (con nota n. 2761/2019 della Direzione Generale dei Sistemi Informativi del Ministero del Lavoro) ed imperniato sulle singole Direzioni Territoriali del Lavoro.

[74] Così, TAR Sicilia, Catania, sent. 6 giugno 2024, n. 2137. Merita poi un richiamo TAR Toscana, sent. n. 813/2025, ove viene dichiarata l'illegittimità del bando di gara che abbia indicato, a causa di un deficit istruttorio, l'applicazione di un CCNL non rispondente ai canoni codicistici di maggiore rappresentatività.

[75] Cfr. ad esempio, Cons. St., sent. 28 giugno 2022, n. 5347.

[76] Sul tema dei limiti dell'istituto in esame (e in particolare in relazione al principio sull'autoresponsabilità dei concorrenti), si veda ANAC, del. n. 573 del 10/12/2024 e del. n. 50 del 19 febbraio 2025 (quest'ultima in materia anche di mancata indicazione dei costi della manodopera in sede di offerta); per un

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Neppure può essere addotta, in senso contrario, l'assenza di espresse comminatorie escludenti all'interno degli artt. 11 e 41 del "codice 36/2023" e la presunta assenza di carattere precettivo in capo alle medesime disposizioni, trovando tale tesi palese confutazione già n*ella loro inequivoca formulazione testuale, oltre che degli obiettivi perseguiti, di garantire ai lavoratori più adeguate tutele sotto il profilo giuridico ed economico.*

E ciò senza dimenticare che "*l'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che di un altro ha effetti diretti sul costo del lavoro indicato in offerta, altresì rilevando quale parametro con cui verificarne, sia in sede di prime valutazioni che di sub-procedimento di anomalia, correttezza e sostenibilità"*[77].

Abbiamo visto come, con il radicamento della funzione c.d. "multipolare" della contrattazione pubblica[78], l'individuazione e la conseguente applicazione di un determinato contratto collettivo risponda alla duplice esigenza di garantire al contempo sia – sotto il profilo degli interessi sociali - una adeguata remunerazione del lavoro dipendente impiegato nell'appalto, sia – sotto il versante dell'utile ed efficace perseguimento degli interessi pubblicistici - la corretta e qualitativamente adeguata esecuzione del servizio oggetti di affidamento.

Ebbene, con riferimento a quest'ultima, imprescindibile, finalità dell'azione amministrativa, è stato opportunamente evidenziato l'onere gravante sulla stazione appaltante di debitamente considerare, nel corso della intera procedura di gara, tutti i fattori giuridico-economici in grado di incidere sull'affidabilità e serietà dell'offerta aggiudicataria, adeguatamente ponderando a tal fine il carattere di durata di detti affidamenti.

In quest'ottica, anche evenienze quali il rinnovo del CCNL utilizzabile nell'esecuzione della commessa non possono essere obliterate dalla stazione appaltante[79], neppure quando sopravvengano nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta, in quanto, in primo luogo, detto rinnovo comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto; inoltre, sotto altro aspetto, esso postula la debita

---

inquadramento più ampio, si rimanda a S. VACCARI, *Sul soccorso istruttorio nel diritto amministrativo generale. Inquadramento teorico, principi e interessi protetti*, in *Diritto Amministrativo*, 2023.

[77] Cfr. Cons. St., sent. 28 marzo 2025, n. 2605. V. anche Cons. St., sent. 18 aprile 2025, n. 3418.

[78] Riprendendo quanto rilevato nel paragrafo introduttivo, si richiama in punto G. TULUMELLO, op. cit. (v. nota n. 9). Si veda anche L. CARBONE, *La scommessa del Codice dei contratti pubblici e il suo futuro,* 2023, www.giustizia-amministrativa.it; E. GUARNIERI, *Funzionalizzazione e unitarietà nella vicenda contrattuale degli appalti pubblici*, 2022, nonchè F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici*, 2023, www.giustiziainsieme.it, dove l'Autore ripercorre con lucida sintesi l'evoluzione conosciuta in materia a partire dal superamento della concezione "contabilistica" e, successivamente, di quella puramente proconcorrenziale, sino ad arrivare, a seguito della crisi economica del 2008, alla "*collocazione della contrattualistica pubblica in un contesto multivaloriale che la vede ormai funzionalizzata al perseguimento di obiettivi una volta ritenuti esterni rispetto alla disciplina di settore, come il sostegno all'occupazione, la riduzione della povertà, l'efficientamento energetico, e via dicendo*".

[79] V. Cons. St., sent. n. 6652/2023; TAR Campania, sent. n. 3735/2024.

valutazione dei nuovi livelli retributivi da parte della medesima amministrazione appaltante, in quanto sicuramente applicabili alla futura esecuzione del contratto da affidare, e conseguentemente impone di verificare se l'offerta economica dell'impresa individuata come possibile aggiudicataria sia in grado di sostenere anche tali nuovi costi[80].

Maggiori perplessità suscita invece la tematica, paventata da parte della giurisprudenza[81], attinente ai rischi di una surrettizia imposizione *de facto* del contratto collettivo individuato, dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 11 e dell'allegato I.01, quantomeno in caso di interpretazione rigidamente letterale dell'architettura normativa in oggetto, tale da imporre non una mera *equivalenza* delle tutele, bensì la loro *identità* (inesistente nella realtà contrattualistica collettiva italiana).

A ben vedere, tuttavia, risulta convincente l'argomentazione contraria mossa sia da ANAC[82], sia all'interno della Relazione illustrativa al codice stesa dal Consiglio di Stato[83], secondo cui anche una siffatta e indiretta imposizione nel singolo appalto di un determinato CCNL non violerebbe comunque le libertà costituzionali dell'operatore

[80] Si veda sul punto, Cons. St., sent. n. 453/2024.

[81] Cfr. in tema, TAR Lombardia, Brescia, sent. n. 773/2024 (pur richiamata e non contestata nei suoi approdi da altra sentenza del TAR Lombardia, Milano, n. 296/2025) che, pur temporalmente riferibile ad un contesto normativo *ante* Correttivo, ha rilevato che l'art. 11 del Codice "*provoca una limitazione della libertà di organizzazione aziendale, e dunque non può essere interpretata in senso eccessivamente restrittivo [….]. L'equivalenza dei CCNL non richiede la parità di retribuzione. Una simile condizione sarebbe impossibile, data la varietà di contenuti normalmente osservabile nei diversi settori della contrattazione collettiva, e anche discriminatoria, avendo quale risultato l'imposizione dei soli CCNL presi come riferimento negli atti di gara. A sua volta, il numero chiuso dei CCNL determinerebbe effetti anticoncorrenziali, deprimendo la partecipazione*".

[82] Cfr. in punto delibera n. 32/2025. Peraltro, tale tesi ha rinvenuto consensi anche in parte cospicua della giurisprudenza, come osserva M. PALLINI, *Diritto europeo e limiti di ammissibilità delle clausole sociali nella regolazione nazionale degli appalti pubblici di opere e servizi* in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind*., 2016.

[83] Nella Relazione illustrativa al Codice, difatti, il Consiglio di Stato ha chiarito che la ratio dell'art. 11, commi 1 e 2, è quella di evitare che, quando vi siano più contratti collettivi conformi e con ambiti di applicazione compatibili con l'attività oggetto dell'appalto, 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, secondo il Consiglio di Stato, "*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 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, secondo comma, Cost.)".*

economico[84], in quanto non risulterebbe diretta ad estendere *ex lege* ed *erga omnes* l'efficacia del contratto collettivo in discorso; all'opposto, essa spiegherebbe i propri effetti unicamente entro il perimetro operativo dell'esecuzione di quella (sola) specifica commessa pubblica ed a seguito di volontaria scelta dell'aggiudicatario, non condizionando invece in alcun modo la restante attività imprenditoriale dell'impresa medesima.

Ancor prima, tuttavia, non si può trascurare come lo stesso impianto del giudizio di equivalenza delle tutele paia incorrere in una tendenziale aporia di fondo. Logica, prima ancora che giuridica.

Notoriamente, infatti, la contrattualistica collettiva si ispira (ed attua poi in concreto) al principio della inscindibilità del singolo CCNL; sicché il trattamento complessivamente riconosciuto ai lavoratori del relativo comparto non può essere, per l'appunto, scisso tra le singole clausole che lo compongono (quantomeno ove la relativa disciplina pattizia si svolga legittimamente entro il perimetro di disponibilità normativamente riconosciuto)[85], ma costituisce per l'appunto la risultante del combinato disposto di tutte le clausole di cui lo stesso contratto si compone.

E non potrebbe essere diversamente, giacché la stessa strutturazione della contrattazione tra le parti sociali si snoda attraverso una negoziazione complessiva e ininterrotta lungo tutto l'articolato pattizio, dove a fronte delle concessioni migliorative (economiche o normative), riconosciute ad una parte relativamente ad un determinato istituto, la controparte ottiene a sua volta, "a compensazione", la previsione di un trattamento a sé favorevole all'interno di un'altra clausola disciplinante un diverso istituto.

Quindi, la contrattazione relativa a ciascuna disposizione, che contribuirà poi a comporre un determinato contratto collettivo, non può mai considerarsi autonoma, inserendosi di contro all'interno di un più ampio e complessivo dibattito tra le contrapposte rappresentanze; conseguentemente, l'analisi, dichiaratamente parziale ed avulsa dall'insieme del contesto contrattuale, prefigurata dal legislatore in materia di verifica dell'equivalenza delle tutele, potrà - nella migliore delle ipotesi[86]- consentire null'altro

[84] Per un inquadramento più ampio dell'intreccio tra l'art. 41 della Costituzione e le norme (soprattutto) unionali in materia proconcorrenziale, F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il diritto della crisi*, www.astrid-online.it.
Nell'ottica, invece, di una lettura storico-sistematica dell'art. 39 della Carta, si suggerisce la lettura di B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost*., Biblioteca '20 Maggio', 2/2021.

[85] Fatta salva la precisazione, attinente alla ripartizione dell'onere probatorio in sede di giudizio, di cui all'art. 1419 c.c., comma 1, a mente della quale "*la nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell'intero contratto, se risulta che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità".*

[86] Come peraltro già accennato in precedenza, sorprende che il legislatore del 2023 abbia predicato una confrontabilità diretta e "parcellizzata" delle modalità pattizie disciplinanti istituti che palesemente sfuggono ad un siffatto esame "quantitativo", come nel caso della disciplina relativa alla bilateralità, ovvero della durata del periodo di prova o del periodo di preavviso, gli ultimi due notoriamente parametrati in maniera differente da ciascun contratto collettivo in funzione –rispettivamente- del livello di inquadramento

che un raffronto altrettanto parziale del trattamento riconosciuto ai lavoratori in ordine a singoli aspetti del rapporto lavorativo; ma difficilmente sarà in grado di coglierne l'effetto d'insieme e permettere così un sensato confronto con altri CCNL.

Tornando ora al quesito di fondo, relativo alla capacità o meno dell'impianto normativo delineato dal "codice 36/2023" di garantire quantomeno standard retributivi universalmente coerenti coi canoni costituzionali dettati dall'art. 36 della Carta nell'alveo del lavoro salariato impiegato per l'esecuzione degli appalti pubblici, la sopra ricordata emersione ed affermazione di contratti collettivi nazionali ad ampia applicazione (e talora amplissima, come nel caso del CCNL pulizia-multiservizi o di quello delle cooperative sociali, quest'ultimo tuttavia meritevole di più specifiche ed approfondite valutazioni, in considerazione delle finalità di interesse generale sottese all'azione dei suoi operatori economici di riferimento), sembra avere depotenziato gli articolati accorgimenti apparecchiati dal legislatore.

In quest'ottica, se è vero che l'imposizione pressoché ineludibile, all'interno delle commesse pubbliche, di CCNL *leader*, in possesso di tutti i requisiti normativamente fissati di attinenza all'oggetto dell'appalto, di rappresentatività e di diffusione ha contribuito a rendere del tutto marginale il problema dell'applicazione in tali contesti imprenditoriali dei c.d. contratti "pirata"[87] - soprattutto, come anticipato, per quanto attiene alle tutele normative dei lavoratori -, nondimeno l'allarmante tema di fondo dell'impoverimento prettamente economico del lavoro subordinato non pare essere stato sufficientemente contrastato.

In proposito, neppure la preferenza nel tempo positivizzata dal legislatore per il criterio di aggiudicazione incentrato sull'offerta economicamente più vantaggiosa sembra essere stata in grado di frenare la succitata tendenza svalutativa del lavoro. Rilevato in punto che da diversi anni (e precisamente dall'emanazione della l. n. 55/2019) il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso è stato espunto dall'ordinamento relativamente ai servizi *labour intensive,* ciononostante l'impoverimento salariale non ha ad oggi contribuito a far registrare alcuna inversione dell'allarmante *trend* richiamato nelle premesse al presente lavoro, d'altronde – come detto - riconducibile al concorso di una pluralità di fattori, alcuni dei quali strutturali, caratterizzanti il nostro (e molti altri consimili) sistema economico-produttivo.

---

ovvero anche dell'anzianità di servizio, e non invece previsti in maniera fissa –e quindi paragonabile su base algebrica- tra tutti i lavoratori cui il CCNL trova applicazione. Sul tema, si richiama inoltre V. LIPPOLIS, *Novità per il lavoro nel Codice degli appalti pubblici*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 40/2023.

[87] In proposito, non deve tuttavia trascurarsi che alla patologia rappresentata appunto dai "contratti pirata" da tempo non può più ascriversi un ruolo di primo piano nell'impoverimento salariale; senza entrare in disamine non pertinenti al contesto del presente lavoro, è sufficiente rammentare che gli oltre duecento CCNL sottoscritti dalle sigle maggiormente rappresentative (CGIL, CISL, UIL) coprono un bacino di lavoratori subordinati pari ad oltre il 96% del totale a livello nazionale ed oltre il 92% del totale di quelli tracciati nel flusso UNIEMENS.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Di contro, non ci si può esimere dal rilevare le potenziali ripercussioni negative sul tema in oggetto derivanti dalla ribassabilità (sia essa intesa come "diretta" ovvero "indiretta") del costo della manodopera da parte dell'offerente.

In proposito, la diatriba recentemente registrata in ambito giurisprudenziale circa la corretta interpretazione, in materia, dell'art. 41, comma 14 del "codice 36/2023" sembra aver infatti oramai trovato una tendenziale composizione arrivandosi ad ammettere che in sede di offerta l'operatore economico, pur dovendo escludere i costi della manodopera dall'importo al quale applicare il proprio ribasso, potrà tuttavia quantificare separatamente detti costi anche in misura inferiore a quanto stimato dalla stazione appaltante[88].

Peraltro, analoghi effetti "depauperanti" potrebbero derivare anche in caso di adesione alla differente tesi giurisprudenziale della ribassabilità diretta di detto costo, difatti passibile di inclusione nell'ambito del ribasso complessivamente offerto[89]. Ciò fermo restando l'oramai acclarato superamento di tale ultima posizione interpretativa, come infine ribadito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7215/2025. Con essa, la V Sezione ha chiarito, innanzitutto, l'erroneità della tesi secondo cui l'art. 41, co.14 del codice avrebbe innovato la precedente disciplina del d. lgs. 50/2016, così imponendo l'esclusione dei costi della manodopera dall'importo a base di gara sul quale gli operatori

[88] V. sotto la vigenza del "Codice 50/2016", Cons. St., sent. n. 5665/2023 e, in relazione all'attuale Codice, sent. n. 9254/2024, poi ripresa da TAR Abruzzo, sent. 10 aprile 2025, n. 146, ove si osserva che "*si è correttamente affermato in giurisprudenza che tale complessiva disciplina mira a contemperare la iniziativa economica (art. 41 della Costituzione, che apparirebbe violato ove s'impedisse a un operatore economico di dimostrare di contenere anche i costi della manodopera con una maggiore organizzazione aziendale, senza violare i limiti imposti dalla normativa) con i diritti dei lavoratori (e a tal fine lo scorporo, dunque la indicazione separata, esprime "la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio "ribasso complessivo", svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi", e sempre a tal fine "L'art. 108, comma 9, innovando rispetto al Codice previgente, sanziona espressamente l'omessa indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, con l'esclusione dalla gara, come riconosciuto nella relazione al nuovo Codice" e "il successivo art. 110, primo comma, … include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici, in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia*") […] inoltre, "*Proprio perché il ribasso offerto anche sul costo della manodopera da luogo al controllo di anomalia della offerta, l'operatore è stato messo correttamente dalla legge nelle condizioni di calibrare detto ribasso indipendentemente da quello afferente all'offerta a base d'asta, atteso che appare del tutto pretestuoso e improbabile ritenere che la capacità di ottenere una maggiore organizzazione sul piano del costo della manodopera coincida perfettamente, in termini percentuali, con la capacità di contenere gli altri costi e dunque con la percentuale di ribasso offerta per la base d'asta*". Si vedano inoltre TAR Puglia, Bari, sent. n. 353/2025 e TAR Abruzzo, sent. n. 146/2025.

[89] In tal senso, TAR Piemonte, sent. n. 340/2025. Pare porsi nel medesimo solco anche Cons. St., sent. n. 3418/2025, laddove viene affermato che "*è ammesso il ribasso sui costi dalla manodopera indicati dalla stazione appaltante nella lex specialis di gara (Cons. Stato, 19 novembre 2024 n. 9255 e 9 giugno 2023 n. 5665)* e *"per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera, la conseguenza non è l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia (Cons. Stato, 19 novembre 2024 n. 9255)*".

economici sono chiamati ad applicare il ribasso dagli stessi offerto; all'opposto, detti costi devono essere null'altro che scoporati (ossia, in termini ancora più inequivoci, indicati separatamente) ad opera della stazione appaltante dall'importo complessivo soggetto a ribasso, ma nient'affatto sottratti al ribasso stesso. E ciò al fine - da un lato - di meglio contemperare la tutela della manodopera con la libertà di impresa (dovendosi in tal senso consentire agli operatori economici di dimostrare un minor costo del lavoro come risultante di una propria più efficace organizzazione aziendale); e, dall'altro, di responsabilizzare gli stessi offerenti[90], tenuti a ponderare con estrema attenzione i propri costi della manodopera raffrontandoli con quelli stimati dalla *lex specialis* prima di formulare il proprio ribasso complessivo, oltretutto consentendo, proprio grazie al loro scorporo in sede di offerta, un più immediato ed efficace controllo da parte della stazione appaltante in ordine al rispetto dei canoni normativi in tema di equa retribuzione.

Ad ogni modo, non potendoci addentrare in questa sede in un'analisi approfondita delle possibili linee alternative di intervento normativo all'uopo sondate nel corso degli ultimi anni (specialmente in ambito giuslavoristico), ci si limita ad un paio di considerazioni conclusive.

La disamina esposta nelle pagine precedenti rende difficilmente confutabile il fatto che, al di là di alcuni perduranti dubbi interpretativi e pur riconoscendo le migliorie oggettivamente apportate, la disciplina codicistica attualmente vigente perpetui taluni limiti di fondo evidenziati già dai codici dei contratti pubblici previgenti in ordine all'effettività della tutela – si ribadisce, essenzialmente retributiva - approntata in favore dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici di servizi.

Come già segnalato, le più gravi incisioni del diritto costituzionale a percepire una retribuzione in ogni caso non inferiore alla soglia delineata – pur indirettamente - dall'art. 36 della Carta, si legano non più tanto (o comunque solo) all'applicazione nei loro confronti di CCNL non pertinenti quanto al settore merceologico ovvero sottoscritti in carenza di effettiva rappresentatività (condizioni sulle quali – come visto - gli strumenti normativi attuali risultano sufficientemente garantisti), quanto piuttosto alla concorrenza al ribasso resa possibile attraverso l'emersione ed il consolidamento di contratti collettivi "*omnibus"* (o comunque connotati da ambiti di applicazione assai ampi) estremamente poveri sotto il profilo economico, pur a fronte del possesso formale dei requisiti di rappresentatività comparativamente maggioritaria.

Circostanza che li rende ovviamente più appetibili *in primis* per gli operatori economici, i quali possono attuare, per loro tramite, efficaci pratiche concorrenziali a spese della componente di costo maggiormente rilevante negli appalti *labour intensive*, costituita dalla manodopera; al contempo, tali pratiche distorsive risultano tuttavia efficacemente

[90] Aspetto, peraltro, recentemente ripreso anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80/2025 (v. parte motiva 3.1).

agibili laddove trovino adeguata sponda nei, talora sintonici, interessi delle amministrazioni appaltanti a privilegiare le politiche di bilancio e di pura economicità dell'azione amministrativa (sovente prioritarie, in epoca di *spending review* e costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio), rispetto alla contestuale promozione anche della funzione sociale della contrattazione pubblica.[91]

In tutti questi casi, ovviamente *de iure condito*, la tutela salariale può essere utilmente perseguita solo laddove le stazioni appaltanti individuino ed "impongano" (nell'accezione lata consentita dall'attuale impianto codicistico) già in sede di gara contratti collettivi in grado di garantire ai lavoratori impiegati dall'appaltatore, oltre ai requisiti di coerenza settoriale e di rappresentanza, anche quelli economici previsti dal più volte citato art. 36 della Costituzione, così anticipando già alla fase pubblicistica di scelta del contraente privato la tutela anche salariale, al momento essenzialmente demandata al giudice del lavoro.

A ben vedere, quest'ultimo dovrebbe essere più opportunamente investito delle controversie attinenti alle sole specificità concrete – di carattere eccezionale - nelle quali, talora, singoli rapporti di lavoro attinenti allo svolgimento delle commesse pubbliche assumono connotati eccedenti lo schema tipico contemplato dalla normativa pattizia e dalle declaratorie in essa contenute.

Pur nella consapevolezza dell'aggravio degli oneri istruttori che in tal modo sarebbero riversati in capo alle amministrazioni appaltanti in sede di determinazione del prezzo a base d'asta, deve al contempo rilevarsi che un simile approccio risulterebbe funzionale alla sensibile riduzione delle discrasie conseguenti al già citato disallineamento tra le regole pubblicistiche afferenti alla fase di gara e quelle privatistiche a presidio dell'esecuzione dei conseguenti contratti di durata, sotto il profilo dei correlati trattamenti stipendiali. Con conseguente e prevedibile riduzione del relativo contenzioso, e, per l'effetto, determinando positive ricadute altresì sotto l'aspetto della mancata alterazione dell'equilibrio sinallagmatico cristallizzato, in conseguenza dell'aggiudicazione, nel contratto di appalto con la pubblica amministrazione.

Ove invece venisse consentito alle stazioni appaltanti di continuare a bypassare (almeno nella sostanza) le istanze sociali in discorso, legittimando l'indicazione di CCNL "poveri"

[91] Quanto esposto non deve tuttavia far dimenticare che, come acutamente osservato da parte della dottrina giuslavoristica, alcuno degli strumenti codicistici succedutisi negli ultimi diciannove anni ha provveduto a debitamente valorizzare la specificità di settori virtuosi quale quello della cooperazione sociale, dove i bassi livelli retributivi non sottendono -quantomeno nella loro declinazione fisiologica- alcuna finalità diretta o indiretta di *dumping*, legandosi semmai all'attuazione concreta delle finalità (di interesse generale) di imprescindibile supporto all'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili o svantaggiati e comportanti inevitabili e talora gravosi costi indiretti ulteriori rispetto ai *competitor "for profit"*. Questa è, nello specifico, la posizione espressa da A. PIZZOFERRATO, *Salario minimo, working poor e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia fra legge e contrattazione collettiva?*, in *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte* (a cura di) M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI, p. 353, ADAPT Labour studies, n. 101.

in sede di gara (ovvero, in conseguente alternativa, di contratti in grado di fornire tutele equivalenti, a quel punto agevolmente reperibili dagli operatori economici) e rimettendo poi ai lavoratori asseritamente lesi la facoltà di attivare la fase contenziosa innanzi al giudice del lavoro, la criticità primigenia, più volte richiamata in questo scritto, dell'impoverimento del lavoro non potrebbe che essere affrontata o percorrendo la via della determinazione normativa di livelli salariali inderogabili[92], oppure ripensando dalle fondamenta l'impianto della rappresentanza contrattuale collettiva e sindacale, ponendo così fine alla sua oramai patologica quanto inestricabile frammentazione ed incoerenza[93]. Peraltro, nel caso in cui venisse percorsa la prima soluzione ipotizzata, il legislatore dovrebbe avere l'avvertenza di non limitarsi a sua volta ad operare, mediante una legge sul "salario legale", un rinvio "in bianco" alla contrattazione collettiva; come già recentemente chiarito dalla Corte di cassazione[94], infatti, detto rinvio dovrebbe invece essere sintonico con il quadro costituzionale delineato dai più volte richiamati artt. 36 e 39 della Carta, per l'effetto vincolando le parti sociali quantomeno all'inderogabile osservanza del minimo stipendiale ricavabile da dette disposizioni di principio, provviste tuttavia di notoria ed immediata precettività.

[92] Come ipotizzato, ad esempio, dal d.d.l. n. 1275 presentato alla Camera dei deputati in data 4 luglio 2023, che ipotizzava la fissazione normativa di una soglia minima salariale inderogabile pari a 9 euro all'ora, integrabile *in melius* dalla contrattazione collettiva nazionale dotata di caratteri di maggiore rappresentatività.
Si rinvia, in punto, agli interventi di A. TURSI, *Focus su salario minimo tra Parlamento, CNEL, sindacati e giudici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2023 e, sul medesimo periodico, di A. BELLAVISTA, "*perché introdurre un salario minimo legale. Alcune osservazioni sulla proposta di legge n. 1275"*.
[93] Si richiama in proposito la riflessione svolta da S. BELLOMO, "*Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo*", in *Ambientediritto.it*, 1/2024; ed anche R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2/2021. Ancor prima, si vedano le riflessioni svolte in punto da P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, 2018.
[94] Si veda, per tutte, la già menzionata sentenza n. 27711/2023.