

STUDIO LEGALE BENELLI  
CORSO ITALIA N. 24 (50123 – FIRENZE)  
TEL. 055/287453 - FAX 055/2647214

26 FEBBRAIO 2025  
CISL FUNZIONE PUBBLICA  
ROMA, VIA ADELAIDE BONO CAIROLI 68

# LE TUTELE LAVORISTICHE NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

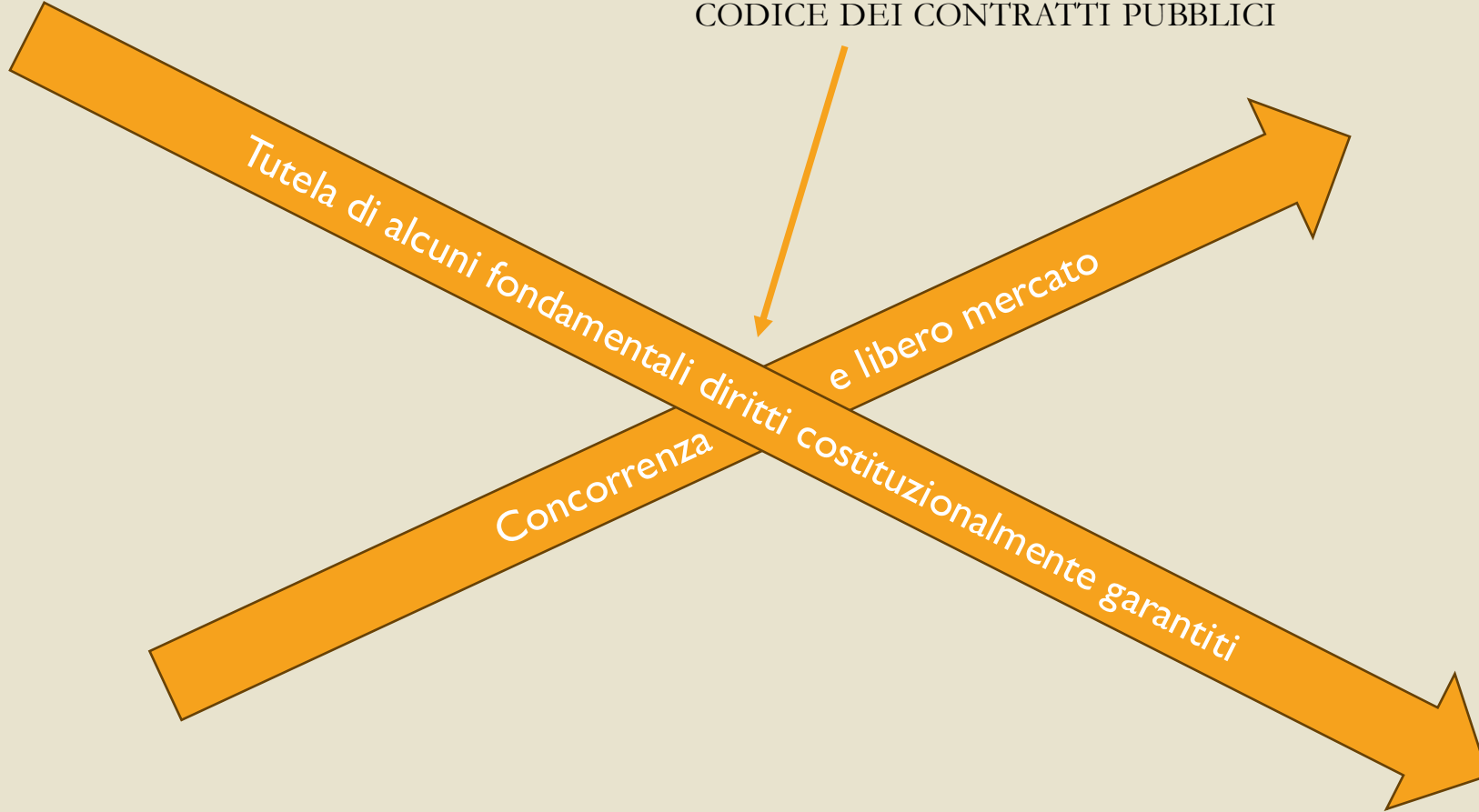
ALLA LUCE DEL CORRETTIVO INTRODOTTO CON D.LGS. 31 DICEMBRE 2024, N. 209

AVV. FEDERICO ORSO, PH.D.  
PROFESSORE A CONTRATTO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE  
FEDERICO.ORSO@UNIFI.IT – TEL. (+39)338.7327541

## STRUTTURA DELLA LEZIONE

1. LE TUTELE LAVORISTICHE AL CROCEVIA TRA CONCORRENZA E LIBERO MERCATO, DA UN LATO, E DIRITTI SOCIALI, DALL'ALTRO
2. UNA FOTOGRAFIA DEL DIRITTO POSITIVO, ALLA LUCE DEL CORRETTIVO
3. I PROBLEMI INTERPRETATIVI. LE RISPOSTE DAL CORRETTIVO E DA ALCUNI CASI RECENTI.

LE TUTELE LAVORISTICHE NEL  
CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI



La disciplina delle tutele lavoristiche sembra finalizzata a «chiudere il più possibile gli spazi alla concorrenza tra operatori economici basata sul ribasso dei costi della manodopera»

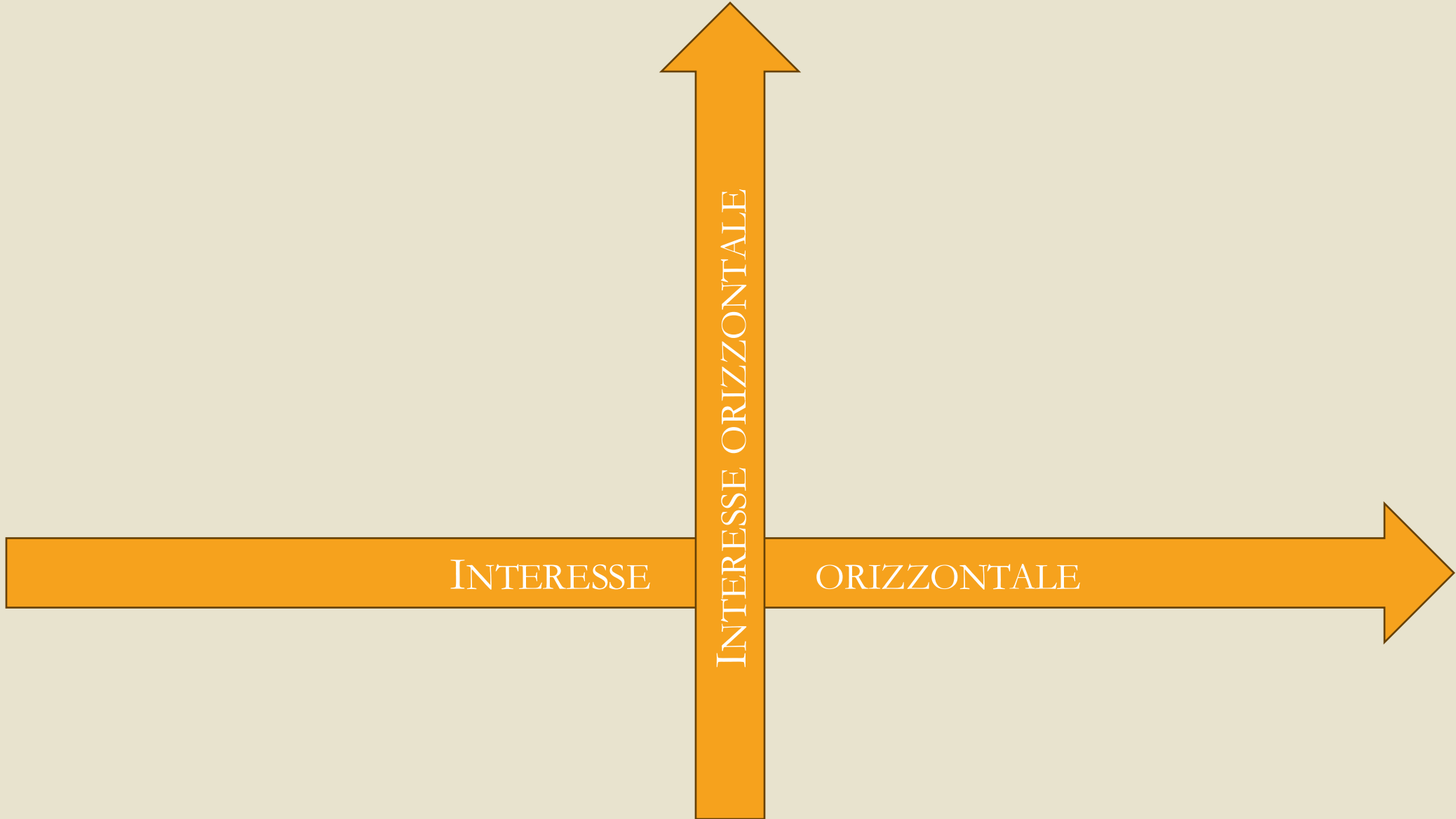
CON IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI SI ASSISTE A UNA VERA E PROPRIA «DESACRALIZZAZIONE DELLA CONCORRENZA». ESSO INFATTI HA COLLOCATO AL CENTRO DEL SISTEMA NON PIÙ LA CONCORRENZA, MA IL RISULTATO.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la **massima tempestività** e il **migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo**, nel rispetto dei principi di **legalità**, **trasparenza** e **concorrenza**.

La concorrenza tra gli operatori economici **è funzionale a** conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità.

Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. **Esso è perseguito nell'interesse della comunità** e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.

**Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto**, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.



ARTICOLO 11, COMMA 1, C.C.P.  
(CONFERMATIVO\* DELL'ART. 30, COMMA 4, D.LGS. N. 50 DEL 2016)

L'OBBLIGO DI APPLICAZIONE DEL CCNL IN VIGORE PER IL SETTORE E  
PER LA ZONA NELLA QUALE SI ESEGUONO LE PRESTAZIONI DI LAVORO

«Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.»

ARTICOLO 11, COMMA 2, C.C.P.  
(COME MODIFICATO DAL CORRETTIVO)

L'OBBLIGO DI INDICAZIONE, DA PARTE DELLA STAZIONE APPALTANTE, DEL CCNL APPLICABILE AL PERSONALE IMPIEGATO NELL'ATTIVITÀ OGGETTO DI APPALTO O CONCESSIONE

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

Rapporto di coerenza



Rapporto di stretta  
concessione

## CAMBIO DI PASSO NOTEVOLE RISPETTO AL RECENTE PASSATO

Anche di recente, infatti, il Consiglio di Stato aveva affermato che «la scelta del contratto collettivo da applicare rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, con il limite [si potrebbe dire oggi: con il solo limite] che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto» (così Cons. St., sez. III, sent. 19 aprile 2022, n. 2947).

ARTICOLO 11, COMMA 2-BIS, C.C.P.  
(COME INTRODOTTO DAL CORRETTIVO)

L'OBBLIGO DI INDICAZIONE, DA PARTE DELLA STAZIONE APPALTANTE, DEL CCNL APPLICABILE AL PERSONALE DIPENDENTE IMPIEGATO NELLE C.D. PRESTAZIONI SCORPORABILI

«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, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano altresì nei documenti di cui al comma 2 il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro 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, applicabile al personale impiegato in tali prestazioni.»

## ARTICOLO 11, COMMI 3 E 4, C.C.P.

### IL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA

«Nei casi di cui ai commi 2 e 2-bis, gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.»

«Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110, in conformità all'allegato I.01.»

## ARTICOLO 11, COMMA 5, C.C.P.

### LA TUTELA DEI LAVORATORI IN SUBAPPALTO E GLI OBBLIGHI DI CONTROLLO IN CORSO DI ESECUZIONE E I POTERI SOSTITUTIVI DELLA STAZIONE APPALTANTE

«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto.»

«In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni è operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto.»

## ARTICOLO 41, COMMA 13, C.C.P.

### IL COSTO (MEDIO) DEL LAVORO E L'OBBLIGO DELLA STAZIONE APPALTANTE DI INDIVIDUARLO

«Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo medio del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo medio del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione.»

«Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.»

# ARTICOLO 57, COMMA 1, C.C.P.

## LE CLAUSOLE SOCIALI

«Per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inseriscono nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a:

- a) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, tenuto conto della tipologia di intervento, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e del paesaggio;
- b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, in conformità con l'articolo 11.»

## ARTICOLO 102 CCP

### GLI IMPEGNI SOCIALI DELL'OPERATORE ECONOMICO, LE MODALITÀ DI ADEMPIMENTO E LA VERIFICA DI ATTENDIBILITÀ

Nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere i seguenti impegni:

- a) garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato;
- b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire, anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di 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, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;
- c) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.

Per i fini di cui al comma 1 l'operatore economico indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni. **La stazione appaltante verifica l'attendibilità degli impegni assunti con qualsiasi adeguato mezzo, anche con le modalità di cui all'articolo 110, solo nei confronti dell'offerta dell'aggiudicatario.**

## ARTICOLO 108, COMMA 9, CCP

### GLI OBBLIGHI DI INDICAZIONE DEI COSTI DELLA MANODOPERA

«Nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale.»

## ARTICOLO 110, COMMI 1 E 2, CCP

### LE OFFERTE ANORMALMENTE BASSE E L'OBBLIGO DI CHIEDERE SPIEGAZIONI

«Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione.»

«In presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore a quindici giorni.»

## ARTICOLO 110, COMMA 3, CCP

### L'OGGETTO DELLE SPIEGAZIONI

Le spiegazioni di cui al comma 2 possono riguardare i seguenti elementi:

- a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione;
- b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori;
- c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente.

## ARTICOLO 110, COMMA 4, CCP

### LE GIUSTIFICAZIONI NON AMMESSE

Non sono ammesse giustificazioni:

- a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge;
- b) in relazione ai costi di sicurezza di cui alla normativa vigente.

## ARTICOLO 110, COMMA 5, CCP

### I CASI DI ESCLUSIONE

5. La stazione appaltante esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 3, oppure se l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

- a) non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014;
- b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 119;
- c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 108, comma 9, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;
- d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13.

## ARTICOLO 119, COMMA 12, CCP

### LA TUTELA DEI LAVORATORI NEL SUBAPPALTO

Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale. Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello applicato dall'appaltatore, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le prestazioni relative alla categoria prevalente. Nei casi di cui all'articolo 11, comma 2-bis, il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il contratto collettivo di lavoro individuato ai sensi del medesimo articolo 11, comma 2-bis, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative del contratto individuato ai sensi del predetto comma 2-bis.

## QUESTA DISCIPLINA È COMPATIBILE CON GLI ARTICOLI 39 E 41 COST.?

Il Consiglio di Stato, nella relazione illustrativa al Codice dei contratti pubblici, ebbe a rilevare, con particolare riferimento all'articolo 11:

«La previsione non pare in contrasto con l'art. 39 Cost. in quanto non è diretta a estendere ex lege ed erga omnes l'efficacia del contratto collettivo, ma si limita a indicare le condizioni contrattuali che l'aggiudicatario deve applicare al personale impiegato, qualora, sulla base di una propria e autonoma scelta imprenditoriale, intenda conseguire l'appalto pubblico, restando libero di applicare condizioni contrattuali diverse nello svolgimento dell'attività imprenditoriale diversa; e restando libero di accettare o non la clausola dell'appalto pubblico oggetto dell'aggiudicazione (accettando, quindi, anche l'esclusione dalla procedura).»

«I medesimi argomenti possono essere utilizzati per affermare la compatibilità anche 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.).»

# COME SI INDIVIDUA IL CONTRATTO COLLETTIVO APPLICABILE?



Ma se all'esito di questa indagine il RUP individua due o più CCNL applicabili, potrebbe scegliere quello che garantisce meno i lavoratori ma assicura un maggiore risparmio di spesa per l'amministrazione?

# FINO A CHE PUNTO L'INDICAZIONE DEL CCNL È VINCOLANTE PER GLI OPERATORI ECONOMICI?

PARERE DI PRECONTENZIOSO ANAC 30 LUGLIO 2024, N. 392

La stazione appaltante «non può pretendere l'applicazione del CCNL indicato nel bando di gara, ma è tenuta a verificare che l'aggiudicatario, pur utilizzando un diverso CCNL, garantisca al personale impiegato nell'appalto tutele equiparabili, con la precisazione che la valutazione deve necessariamente avere ad oggetto sia le tutele economiche che quelle normative in quanto complesso inscindibile. In relazione alla valutazione dell'equivalenza delle tutele economiche, la Stazione appaltante è tenuta ad accertare che il CCNL indicato dal concorrente garantisca lo stesso trattamento economico previsto dal CCNL indicato nel bando, in relazione alle componenti della retribuzione globale annua costituite dalle seguenti voci: retribuzione tabellare annuale; indennità di contingenza; Elemento Distinto della Retribuzione – EDR - a cui vanno sommate le eventuali mensilità aggiuntive (tredicesima e quattordicesima), nonché ulteriori indennità previste, pena l'esclusione dalla procedura di gara»

# IL LEGISLATORE HA CONFERMATO QUESTA IMPOSTAZIONE

ARTICOLO 2, COMMA 4, DELL'ALLEGATO I.01 AL CCP

«[...] le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell'invito l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione.»



ARTICOLO 11, COMMA 3, C.C.P.

«[...] gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.»



ARTICOLO 11, COMMA 4, C.C.P.

«[...] prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono [...] la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110, in conformità all'allegato I.01.»

## TAR CAMPANIA, SEZ. VI, SENTENZA 21 FEBBRAIO 2025, N. 1463

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva indetto una procedura di gara per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione degli ambienti presso i locali e le sedi della *Fondazione Teatro San Carlo*

Per l'affidamento del servizio *de quo* la Stazione Appaltante aveva indicato negli atti di gara l'applicazione del CCNL Multiservizi. La ricorrente aveva invece dichiarato che per la gestione della commessa avrebbe applicato ai lavoratori impiegati nella prestazione di servizi di pulizia, il diverso CCNL ANPIT-CISAL Servizi Ausiliari.

Ha rilevato il TAR che la valutazione di congruità dell'offerta, relativamente al costo del lavoro, è imposta dalla necessità di garantire - nella convergente prospettiva della affidabilità e serietà della proposta negoziale formulata (art. 97 Cost.) e della salvaguardia della libertà e dignità della prestazione lavorativa (art. 36 Cost.), cui è sollecito anche a livello normativo eurocomune (cfr. l'art. 69 della direttiva 24/2014 UE) – la sostenibilità economica complessiva della prestazione promessa in sede di gara e, in ogni caso, il rispetto dei "*minimi salariali retributivi*" elaborati in sede di contrattazione collettiva (artt. 30, comma 3 e 97, comma 5 lett. d) D.Lgs. n. 50 del 2016; cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 maggio 2017, n. 2252).

Ne discende che gli operatori possono sì optare per l'applicazione di contratti collettivi diversi da quelli individuati dalla stazione appaltante, ma con il limite stringente [...] "*della coerenza, pertinenza e adeguatezza, in relazione alla garanzia di un omogeneo livello di tutela*" a favore dei lavoratori già presi in carico (Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2023, n. 6008; T.A.R. Lombardia, Milano, 28 novembre 2023, n. 2830, secondo cui la Stazione Appaltante deve anche poter verificare che con il contratto collettivo nazionale che l'operatore economico intende adottare sia comunque garantito il livello di tutela sancito dall'art. 36 della Costituzione).

... SEGUE

Gli esiti interpretativi, già acquisiti sulla base dell'art. 30 comma 4 del d.lgs. 50/2016, [...] sono poi confluiti nel vigente art. 11 comma 3 del d.lgs. 36/2023, che nel riconoscere all'operatore la libertà di individuare un diverso CCNL, impone in primo luogo il limite logico, prima ancora che giuridico, della necessaria coerenza tra il contratto scelto come parametro per la formulazione dell'offerta e l'oggetto dell'appalto, imponendo allo stesso 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.); e, in secondo luogo, che siano garantite ai dipendenti "le stesse tutele" assicurate dal CCNL indicato in sede di gara (cfr. da ultimo, T.A.R. Lombardia, Milano, sentenza, 30 gennaio 2025, n. 296).

Nel caso di specie il ricorrente non ha assolto a tale onere, non avendo dimostrato che le tutele offerte dal CCNL ANPIT-CISAL Servizi Ausiliari fossero equivalenti a quelle garantite dal CCNL Multiservizi applicato dalla Stazione, essendosi limitato ad allegare la compatibilità del CCNL con l'oggetto della prestazione.

... SEGUE

Peraltro, sottolinea il TAR che *“il giudizio di verifica della congruità di un'offerta sospettata di anomalia ha natura globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme e costituisce espressione paradigmatica di un potere tecnico-discrezionale dell'amministrazione di per sé insindacabile in sede di legittimità, salve le ipotesi in cui le valutazioni siano manifestamente illogiche, irragionevoli e fondate su insufficiente motivazione o affette da errori di fatto”* (T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 2 ottobre 2024, n. 5171, dove si richiama Cons. Stato, Sez. III, 25 ottobre 2024, n. 8652).

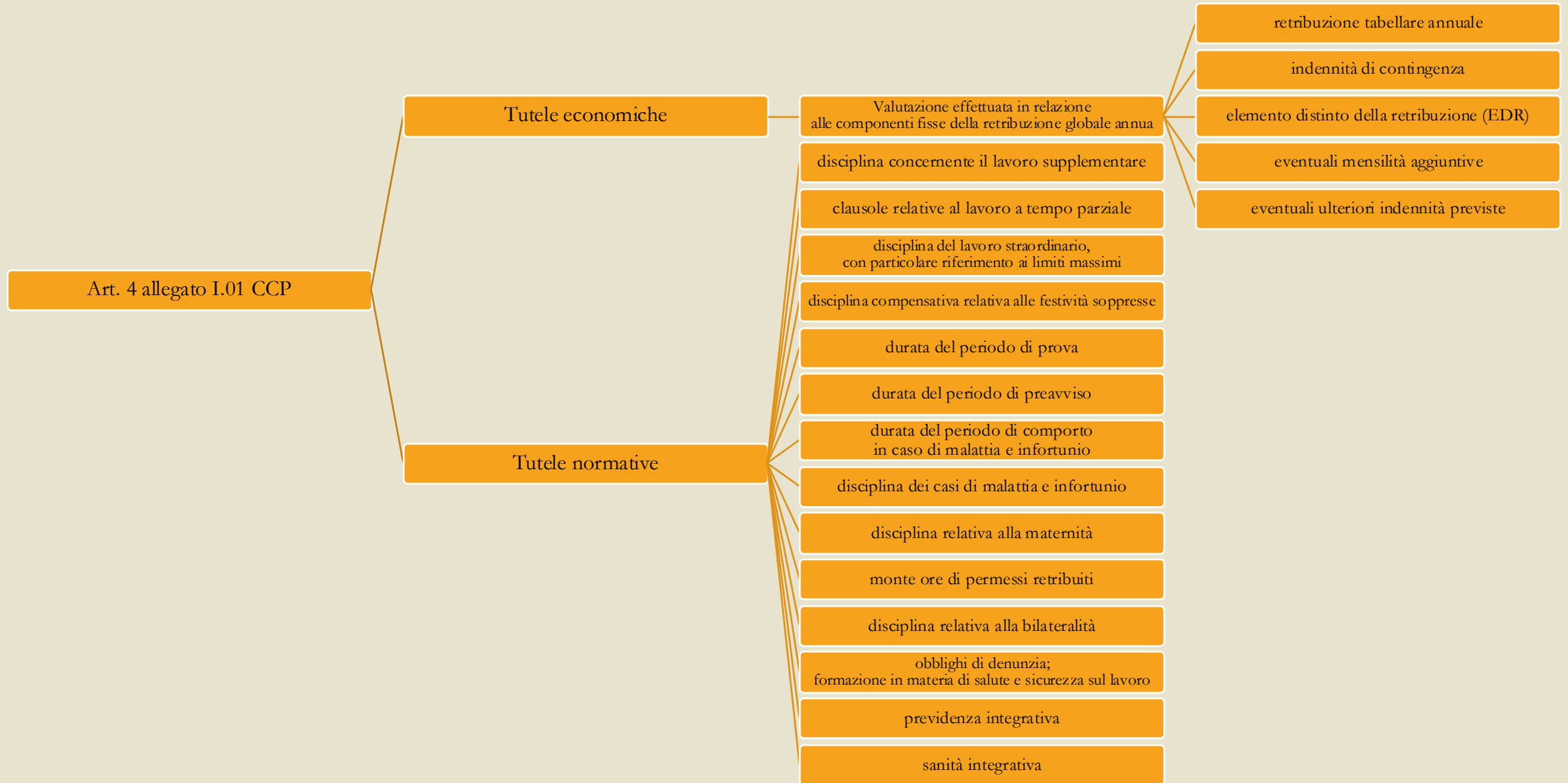
E siccome nel caso di specie, la valutazione effettuata dalla Commissione giudicatrice è sorretta da una adeguata motivazione, peraltro anche rappresentata con chiarezza, che quanto ad analiticità va ben oltre la soglia del giudizio complessivo richiesto dalla fattispecie astratta, la sua ragionevolezza tecnica è esente dalle censure dedotte.

COSA VUOL DIRE «EQUIVALENZA»  
E COME SI FA LA «VALUTAZIONE DI EQUIVALENZA»?

ART. 3 DELL'ALLEGATO I.01 AL CCP

Si considerano equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.

... SEGUE



... SEGUE

ART. 4, COMMA 4, DELL'ALLEGATO I.01 AL CCP

«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al comma 2 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 sono marginali.»

... SEGUE ... E QUANDO È CHE UNO SCOSTAMENTO  
PUÒ RITENERSI MARGINALE?

ART. 4, COMMA 5, DELL'ALLEGATO I.01 AL CCP

«Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente allegato, sono adottate le linee guida per la determinazione delle modalità di attestazione dell'equivalenza delle tutele di cui al comma 4 e per la valutazione degli scostamenti che, in ragione anche del numero di parametri interessati, possono essere considerati marginali dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti.»

... SEGUE ... E NELLE MORE DELL'APPROVAZIONE  
DEL DECRETO MINISTERIALE?

Ha detto al riguardo l'ANAC nella nota illustrativa bando tipo n. 1/2023, quindi prima che fosse approvato il correttivo, che «La stazione appaltante può ritenere sussistente l'equivalenza in caso di scostamenti marginali in un numero limitato di parametri. Sul punto, si evidenzia che la richiamata Circolare dell'INL individua un primo elenco di nove istituti sui quali effettuare la verifica di equivalenza dei trattamenti normativi, ritenendo ammissibile lo scostamento limitato ad un solo parametro. Pertanto, considerato che l'elenco su proposto è più ampio, si può ritenere ammissibile, di regola, uno scostamento limitato a soli due parametri.

Il concetto è stato poi ribadito, in epoca successiva all'approvazione del correttivo, nei pareri di precontenzioso della stessa ANAC 14 gennaio 2025, n. 14, e 5 febbraio 2025, n. 32.

## IL PARERE DI PRE-CONTENZIOSO ANAC 14 GENNAIO 2025, N. 14

A fronte della parità di retribuzione globale annua tra il CCNL indicato dalla S.A. e quello indicato dall'istante nell'offerta, il giudizio di non equivalenza possa riguardare anche trattamenti deteriori previsti dal CCNL indicato dall'istante in relazione a specifiche indennità?

La risposta dell'ANAC è affermativa.

Siccome nel caso di specie è stato superato il limite dello scostamento massimo di n. 2 voci – come dimostrato in un giudizio finale di non equivalenza non affetto da vizi di macroscopica irragionevolezza o illogicità e frutto di una articolata istruttoria – la mera equivalenza economica non è sufficiente a garantire all'operatore economico la non esclusione.

## PARERE DI PRE-CONTENZIOSO ANAC 5 FEBBRAIO 2025, N. 32

Il caso sottoposto all'attenzione dell'ANAC concerne una fattispecie nella quale l'operatore economico risultato aggiudicatario aveva indicato di volere applicare il CCNL Metalmeccanico artigiano in luogo del CCNL Metalmeccanico industria indicato dalla stazione appaltante.

Esso, però, per sua stessa ammissione ha espressamente riconosciuto di essere stata cancellata dall'Albo delle imprese artigiane nel 2018 per aver superato i limiti dimensionali.

Nel subprocedimento di anomalia dell'offerta, il RUP ha accertato che non sussistono sostanziali differenze tra il CCNL indicato dalla stazione appaltante (CCNL Metalmeccanico industria) e quello indicato dall'operatore economico (CCNL Metalmeccanico artigiano) per quanto riguarda le tutele sindacali garantite al lavoratore dal punto di vista delle regole relative alle ferie, permessi, malattia, maternità, infortunio.

Per converso, è stata accertata la sussistenza di differenze sotto il profilo retributivo, posto che la retribuzione del CCNL Metalmeccanico industria è più elevata rispetto a quella del CCNL Metalmeccanico artigiano.

Tuttavia, la sola differenza retributiva non è stata ritenuta impattante sulla complessiva posizione dei lavoratori. Tanto in ragione del fatto che la locuzione "stesse tutele" utilizzata dal legislatore non può essere intesa come parità di retribuzione, come dimostrerebbe l'art.3 dell'allegato I.01 del Codice dei contratti pubblici.

## ... SEGUE

All'ANAC è allora chiesto di chiarire se sia consentita una valutazione di equivalenza anche rispetto a un CCNL riferito a una categoria di imprese che, per ragioni dimensionali, sono diverse da quella che pretende di farne applicazione.

Ebbene, per l'ANAC «nel caso in cui l'operatore economico dichiara di applicare un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla Stazione appaltante negli atti di gara, l'Amministrazione è tenuta a verificare, dapprima, se sussistano i presupposti per l'operatività della presunzione di equivalenza, ovvero se i due CCNL (quello indicato nel bando e quello dichiarato dall'impresa) siano stati sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali (le organizzazioni datoriali saranno necessariamente diverse), concernano il medesimo sottosectore e il CCNL indicato dall'impresa risulti coerente con la sua dimensione o natura giuridica».

Pertanto, «la Stazione appaltante avrebbe dovuto accertare se la Nuova Asac Antincendio S.r.l. possa essere qualificata come “impresa artigiana” alla stregua della legislazione vigente in materia e, conseguentemente, se la stessa possa legittimamente applicare, nell'esecuzione dell'appalto, il CCNL Metalmeccanico Artigiani, in quanto coerente “con la dimensione o natura giuridica dell'impresa” (con conseguente operatività della presunzione di equivalenza già indicata nella relazione illustrativa al bando tipo e oggi positivizzata nell'art. 3 dell'allegato I.01 del Codice).»

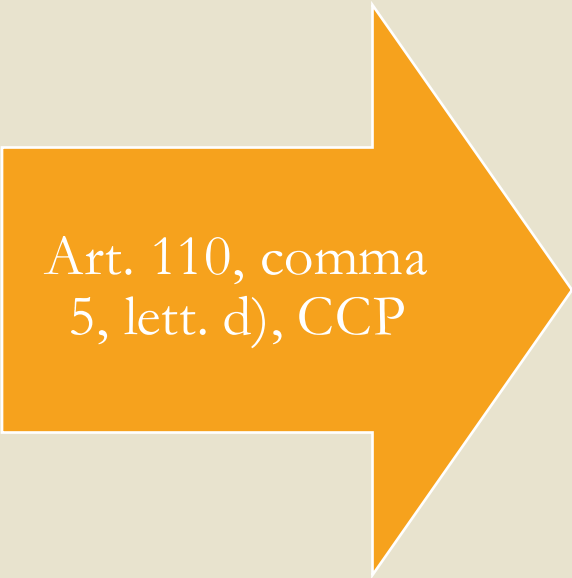
E siccome il rispetto di precisi limiti dimensionali (superati dall'aggiudicataria) assurge a requisito indefettibile per la qualificazione di un'impresa come impresa artigiana, l'aggiudicazione non è conforme alla normativa di settore, in quanto il CCNL che l'impresa aggiudicataria ha dichiarato di applicare al personale impiegato nell'appalto non è conforme alla sua natura giuridica.»

## COME PUÒ L'OPERATORE ECONOMICO GIUSTIFICARE IL RIBASSO AI COSTI DELLA MANODOPERA?

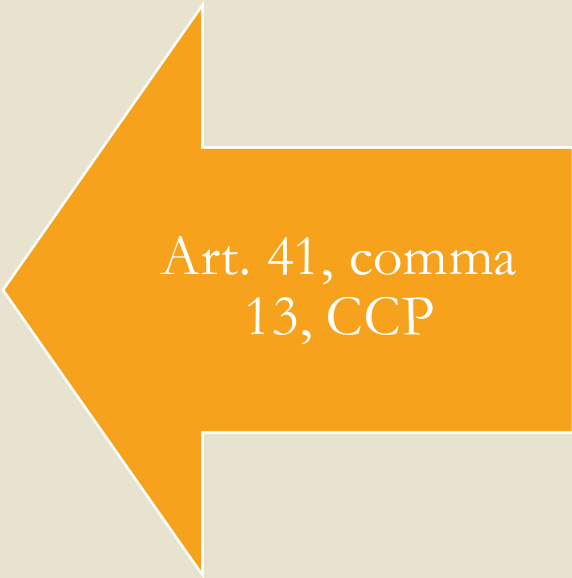
TAR CAMPANIA, SEZ. III, SENT. 18 FEBBRAIO 2025, N. 1393

«Sulla base del combinato disposto degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, del D.Lgs. n. 36 del 2023, deve [...] ritenersi che, 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: in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre comunque al rispetto dei minimi salariali (T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 21 maggio 2024, n. 273; T.A.R. Toscana, Sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120).»

COME PUÒ L'OPERATORE ECONOMICO GIUSTIFICARE  
IL RIBASSO AI COSTI DELLA MANODOPERA?



Art. 110, comma  
5, lett. d), CCP



Art. 41, comma  
13, CCP

STUDIO LEGALE BENELLI  
CORSO ITALIA N. 24 (50123 – FIRENZE)  
TEL. 055/287453 - FAX 055/2647214

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

AVV. FEDERICO ORSO, PH.D.  
PROFESSORE A CONTRATTO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE  
FEDERICO.ORSO@UNIFI.IT – TEL. (+39)3387327541