

ATTUALITÀ

Equivalenza dei CCNL e mercato degli appalti pubblici

Il nuovo equilibrio delineato
dall'art. 11 d.lgs. 36/2023

5 Maggio 2026

Davide Maria Testa, DLA Piper





Davide Maria Testa, DLA Piper

1. Premessa

L'individuazione del contratto collettivo nazionale applicabile in regime di appalti pubblici costituisce, ormai, uno dei punti di maggiore attenzione (o, tensione) applicativa nel bilanciamento tra tutela del lavoro e libertà di organizzazione imprenditoriale.

In merito, il legislatore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha scelto di intervenire in modo strutturato su un terreno sino ad allora presidiato prevalentemente dalla giurisprudenza, introducendo una vera e propria regola legislativa dell'equivalenza dei trattamenti contrattuali.

L'obiettivo dichiarato è quello di contrastare il fenomeno di *dumping* contrattuale, cui spesso si è assistito nelle dinamiche aggiudicatrici, preservando al contempo il principio di concorrenza e la libertà sindacale delle imprese.

2. Il quadro normativo di riferimento: l'art. 11 d.lgs. 36/2023

In tale regime d'equilibrio si inserisce l'art. 11, d. lgs. n. 36/2023, uno degli snodi più sensibili del diritto dei contratti pubblici. Esso impone innanzitutto una regola generale: al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni deve applicarsi il CCNL nazionale e territoriale in vigore per il settore (e per la zona d'esecuzione dei lavori):

- stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; e
- il cui ambito d'applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, anche se svolta in modo prevalente dall'impresa.

Il comma 2 attribuisce alle stazioni appaltanti un ruolo centrale, imponendo loro di indicare nei documenti di gara il CCNL di riferimento, al fine di garantire certezza nella formulazione dell'offerta e nella verifica del costo del lavoro.

La norma, tuttavia, non impone un'applicazione rigida di un unico contratto. Infatti, il comma 3 dell'art. 11, invero, consente agli operatori economici di indicare nella propria offerta volta all'aggiudicazione

dell'appalto un CCNL "diverso", a condizione che esso garantisca "le stesse tutele" (di quello indicato dalla stazione appaltante).

In questo spazio d'equilibrio si colloca il concetto della equivalenza dei CCNL, cui è dedicato il comma 4, che impone:

- una dichiarazione di equivalenza delle tutele da parte dell'operatore;
- la verifica preventiva da parte della stazione appaltante secondo l'art. 110, d. lgs. n. 36/2023.

3. L'Allegato I.01 ed i criteri di equivalenza economica e normativa

Con il d.lgs. n. 209/2024 (c.d. correttivo) è stato inoltre introdotto l'Allegato I.01, che ha fornito criteri normativi per il giudizio di equivalenza. Il giudizio di equivalenza deve essere condotto su due piani inscindibili.

- *Equivalenza economica*: Sotto il profilo economico, l'equivalenza ricorre quando il valore complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua (*minimi tabellari, EDR, mensilità aggiuntive e altre indennità strutturali*) del CCNL alternativo è almeno pari a quello del CCNL indicato dalla stazione appaltante.
- *Equivalenza normativa*: sul piano normativo, deve essere comparativamente valutata la disciplina relativa a vari istituti quali, *orario di lavoro e straordinari; ferie, permessi e disciplina compensativa delle festività soppresse; malattia e comparto; periodo di prova e disciplina del preavviso; tutele in materia di maternità e paternità e congedi parentali; previdenza e sanità integrativa*.

Ai fini della valutazione comparativa in termini di equivalenza normativa, differentemente rispetto a quanto previsto per il dato economico, la norma fa riferimento all'ammissione di "scostamenti marginali".

4. Il ruolo della giurisprudenza e le linee interpretative

La giurisprudenza (amministrativa) si è rapidamente confrontata con il nuovo assetto normativo, offrendo principi interpretativi, ormai, progressivamente consolidatisi.

È stato ribadito che l'applicazione di un determinato CCNL non può essere imposta come requisito di partecipazione, né l'adozione di un CCNL diverso può comportare automaticamente l'esclusione dalla gara.

Fermo restando ciò, non può tacersi che il dibattito giurisprudenziale più acceso ha avuto per oggetto l'equivalenza dei CCNL dandosi che, indipendentemente dagli aspetti puramente giuslavoristici afferenti alla gestione dei rapporti di lavoro, rappresenta un principio di primo ordine nell'affidamento stesso dell'appalto (dunque, di sensibile portata complessiva nella dinamica imprenditoriale).

Da ultimo, il TAR EmiliaRomagna (sentenza n. 325/2026) è intervenuto in maniera netta in materia di equivalenza delle tutele lavoristiche ex art. 11 d.lgs. n. 36/2023. I giudici hanno affermato un principio destinato a incidere profondamente sulla prassi applicativa: l'equivalenza tra contratti collettivi non può essere costruita mediante trattamenti retributivi individuali, quali i superminimi, ma deve fondarsi esclusivamente sul raffronto tra le previsioni economiche e normative dei CCNL posti a confronto.

Il superminimo, infatti, non è configurabile come elemento collettivo e obbligatorio della retribuzione, dipendendo da un accordo individuale: esso è un trattamento *ad personam*, privo di forza espansiva verso la generalità dei lavoratori.

Tale sentenza si inserisce in un filone giurisprudenziale ormai largamente prevalente e chiarisce che l'equivalenza delle tutele ex art. 11 d.lgs. n. 36/2023. è un giudizio strutturalmente ancorato ai CCNL, non surrogabile da impegni unilaterali dell'operatore economico.

Invero, facendo una rassegna della giurisprudenza, la tesi prevalente va proprio nel senso che l'impegno a garantire un "superminimo" non rappresenti un elemento idoneo a colmare le differenze sostanziali esistenti sul piano economico tra due CCNL.

In tal senso, ad esempio, il TAR Lazio (sentenza n. 22443/2025), prendendo le mosse da un altro pre-

cedente (TAR Puglia – Lecce, sentenza n. 1461/2025) ha affermato che l’impegno dell’appaltatore a garantire un “superminimo” ai dipendenti “non è idoneo a colmare le differenze sostanziali (ed invero pacifiche in atti) esistenti sul piano economico tra i due CCNL posti a raffronto”. In particolare, i Giudici hanno evidenziato che, ai sensi dell’Allegato I. 01, art. 4, del d.lgs. 36/2023, la valutazione di equivalenza economica dei contratti è effettuata in relazione alle componenti fisse della retribuzione tra le quali sicuramente non rientra il c.d. superminimo, “che costituisce, per definizione, una parte accessoria della retribuzione, che va ad aggiungersi ai minimi tabellari individuati dal contratto collettivo, erogata a favore del lavoratore subordinato quale aumento retributivo normalmente correlato a particolari meriti o alla speciale qualità o maggiore onerosità delle mansioni svolte dal dipendente”.

A parer dei Giudici, il “mero impegno a corrispondere il c.d. “superminimo”, oltre a rendere evidentemente incerta la reale portata della retribuzione fissa e continuativa garantita ai lavoratori, rimanda ad un evento futuro e contingente – ossia l’accordo bilaterale tra parte datoriale e rappresentanze sindacali, frutto di libera volontà negoziale – l’effettivo riconoscimento di un trattamento retributivo equivalente. In altre parole, siffatto impegno della controinteressata non è idoneo a colmare stabilmente le lacune retributive accertate dalla Stazione appaltante, dovendosi convenire con il formante normativo e giurisprudenziale in subiecta materia, secondo cui l’equivalenza deve essere garantita dalle componenti fisse e automatizzate del trattamento economico” (in questi termini anche TAR Lazio – Roma, sentenza n. 12007/2025).

Risulta interessante una pronuncia del TAR Campania (sentenza n. 1463/2025) che offre spunti interessanti in relazione all’onere probatorio e metodologia di verifica della sussistenza del tanto citato principio di equivalenza. I Giudici hanno rilevato come, nel caso di specie, l’operatore economico ricorrente – su cui grava l’onere di dimostrare i valori d’equivalenza – non avesse assolto all’onere probatorio, non avendo dimostrato che le tutele offerte dal CCNL diverso da quello indicato dalla stazione appaltante fossero equivalenti ed essendosi limitato ad allegare “la compatibilità del CCNL con l’oggetto della prestazione”.

Ed ancora, sul metodo, una linea interpretativa particolarmente significativa è stata proposta dal TAR Piemonte (sentenza n. 170/2026), afferma che “la valutazione di equivalenza affidata alla Stazione appaltante si concreta in un giudizio complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico, in maniera da valorizzare nell’insieme le singole voci di cui si compone il CCNL indicato in sede di presentazione dell’of-

ferta al fine di verificare se, al di là di singoli, episodici, scostamenti, sia comunque complessivamente in grado di garantire un livello di tutela equivalente – anche, eventualmente, all’esito di compensazioni tra singole divergenti componenti – a quello offerto dal CCNL indicato negli atti di gara” (in tal senso anche, Cons. Stato, Sez. III, 02/12/2025, n. 9484).

La pronuncia, pertanto, legittima un approccio compensativo tra le diverse componenti del trattamento contrattuale, valorizzando l’esigenza di una valutazione complessiva delle tutele garantite ai lavoratori.

5. Contrasto giurisprudenziale?

Guardando con attenzione alle ultime pronunce giurisprudenziali, non passa in secondo piano una sentenza del TAR Sardegna (n. 611/2026) con la quale i Giudici hanno – contrariamente all’orientamento giurisprudenziale prevalente – ammesso la rilevanza del “superminimo” ai fini del giudizio di equivalenza sulla base di specifiche circostanze.

Nel caso di specie, la valutazione di equivalenza da parte della stazione appaltante ha avuto esito positivo in quanto “l’aggiudicataria ha giustificato il proprio costo del lavoro impegnandosi ad erogare una ulteriore indennità, definita superminimo non assorbibile, idonea ad azzerare il delta differenziale esistente nel trattamento economico previsto”.

Nel condividere l’operato valutativo, i Giudici hanno valorizzato i principi cui si ispira il codice dei contratti pubblici, e tra gli stessi, “il principio di risultato” (“esigenza di privilegiare l’effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell’azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell’attività amministrativa, escludendo che la stessa sia vanificata, in tutti quei casi in cui non si rinven- gano obiettive ragioni che ostino al suo espletamento”).

Nonostante l’orientamento giurisprudenziale prevalente sia teso ad escludere la rilevanza del superminimo ai fini dell’equivalenza, il TAR Sardegna ha ritenuto tale ricostruzione non applicabile al caso di specie perché:

- l’importo aggiuntivo non era configurato come discrezionale, bensì come ulteriore indennità cu-

mulabile agli aumenti retributivi del CCNL (ai sensi degli articoli 75 e 76 del CCNL Cooperative Sociali); e

- *“l’impegno assunto dalla controinteressata a garantire ai lavoratori garanzie “equivalenti” al CCNL indicato dalla Stazione appaltante, per il tramite dell’erogazione della citata indennità ulteriore, può ben essere configurato come contratto a favore del terzo, che fa sorgere in capo ai lavoratori impiegati nella esecuzione delle opere appaltate un diritto soggettivo, nei confronti del datore di lavoro”.*

6. Considerazioni conclusive

L’art. 11 del d.lgs. 36/2023 segna un evidente mutamento di paradigma nel sistema degli appalti pubblici: l’equivalenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, tradizionalmente affidata alla sola elaborazione giurisprudenziale, viene ora assunta a istituto normativamente tipizzato.

Si tratta di una disposizione dotata di una forte valenza sistemica, che trascende la mera disciplina del costo del lavoro per incidere in modo diretto sull’assetto concorrenziale del mercato, sulle scelte organizzative delle imprese e, soprattutto, sul livello e sulla qualità delle tutele riconosciute ai lavoratori impiegati nell’esecuzione degli appalti pubblici.

Il passaggio da un modello prevalentemente interpretativo a un impianto normativamente strutturato non ha tuttavia comportato l’eliminazione integrale delle aree di incertezza applicativa. L’istituzionalizzazione dell’equivalenza, pur rafforzando il presidio di garanzia, apre infatti nuovi spazi di valutazione discrezionale, la cui gestione richiederà un consolidamento progressivo di prassi amministrative e indirizzi giurisprudenziali.

Sotto un primo e rilevante profilo, l’art. 11 realizza un deciso rafforzamento delle garanzie sostanziali. L’individuazione, da parte della stazione appaltante, di un CCNL di riferimento, unitamente all’obbligo di dimostrare l’equivalenza in caso di applicazione di un diverso contratto collettivo, tende a proiettare le condizioni economiche e normative del CCNL “leader” a parametro minimo di conformità. Ne deriva una duplice conseguenza di sistema: da un lato, la significativa compressione delle pratiche di dumping contrattuale fondate sul ricorso a CCNL formalmente legittimi ma sostanzialmente meno

tutelanti; dall’altro, lo spostamento dell’asse valutativo dall’aspetto meramente nominalistico del contratto applicato a una verifica di effettiva sostanza delle condizioni economiche e normative garantite ai lavoratori.

In questa prospettiva si delinea un modello che, pur senza imporre l’unicità del CCNL applicabile, eleva sensibilmente il livello minimo di protezione nell’ambito degli appalti pubblici, rafforzando la dimensione qualitativa dell’offerta e riducendo gli spazi di competizione fondati esclusivamente sulla compressione del costo del lavoro.

Particolarmente significativo è, altresì, il mutato significato attribuito al concetto di “costo della manodopera” e, più in generale, alle tutele lavoristiche. Se in precedenza tali elementi costituivano spesso il terreno privilegiato di dinamiche concorrenziali al ribasso, il nuovo impianto normativo sembra orientare il mercato verso una competizione di segno opposto, in cui il contenimento dei costi mediante la riduzione dei diritti dei lavoratori non rappresenta più una variabile neutra o liberamente praticabile. Tale evoluzione, tuttavia, non è priva di effetti selettivi: le imprese meno strutturate o quelle che hanno storicamente fondato la propria competitività su politiche di compressione del costo del lavoro potrebbero incontrare crescenti difficoltà di accesso alle procedure pubbliche, a beneficio di operatori maggiormente organizzati e orientati alla qualità complessiva dell’offerta.

Nel complesso, l’art. 11 del d.lgs. 36/2023 sembra delineare un nuovo punto di equilibrio tra libertà d’iniziativa economica, tutela del lavoro e principio di concorrenza, pur trattandosi di un equilibrio ancora in fase di assestamento. Nel medio periodo, è verosimile attendersi: (i) una progressiva standardizzazione dei criteri di valutazione dell’equivalenza tra CCNL; (ii) un ruolo sempre più incisivo della giurisprudenza nel precisare il significato operativo di concetti chiave quali gli “scostamenti marginali”, la “coerenza con l’oggetto dell’appalto” e il peso relativo dei singoli istituti contrattuali nella valutazione complessiva di equivalenza; (iii) una crescente qualificazione del costo del lavoro come variabile sostanzialmente rigida, sottratta a logiche di competizione puramente economica.

DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**

