



**CORRETTIVO AL CODICE APPALTI E  
RELAZIONI INDUSTRIALI  
Volume II**

***La rappresentatività e la presunta  
equivalenza dei Contratti Collettivi***

***(Le novità del D.Lgs. n. 209/2024)***

**Matteo Nevi  
Direttore Generale  
Assosistema Confindustria**

**CORRETTIVO AL CODICE APPALTI E  
RELAZIONI INDUSTRIALI  
Volume II**

***La rappresentatività e la presunta  
equivalenza dei Contratti Collettivi***

***(Le novità del D.Lgs. n. 209/2024)***

---

10 gennaio 2025

Matteo Nevi  
Direttore Generale  
Assosistema Confindustria

In questo secondo volume, dedicato sempre alle rilevanti novità introdotte dal correttivo al codice appalti in materia di relazioni industriali, analizzeremo le modifiche che il legislatore ha apportato rispetto alla bozza originale presentata dal MIT e sulla quale ho avuto modo di commentare nel primo volume del report - La rappresentatività e la presunta equivalenza dei Contratti Collettivi (Prime Riflessioni) del 22 novembre 2024.

Il decreto legislativo in oggetto **n. 209 del 31 Dicembre 2024**, recante le disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, pubblicato in Gazzetta Ufficiale la sera del 31 dicembre 2024 ed entrato in vigore la sera stessa, è frutto di un lungo percorso di pareri resi dai più autorevoli organi amministrativi a partire dal Consiglio di Stato, dalla Conferenza Unificata e per finire, non per importanza, dai pareri resi dal Parlamento.

Prima di iniziare l'analisi di questo secondo atto, rispetto alla lunga storia del correttivo, qualcosa necessariamente va detta per inquadrare le problematiche che ho avuto modo di sollevare rispetto all'ingerenza di un codice di natura amministrativa rispetto all'ambito lavoristico della Relazioni Industriali.

La delicatezza dell'analisi, anche del precedente volume, nasceva proprio dall'esigenza di fornire una lettura che non fosse solo amministrativa al provvedimento ma che avesse al suo interno quello spirito privatistico legato al diritto del lavoro e alla contrattazione collettiva, nella sua essenza più pura.

Non possiamo nascondere il fatto che questo provvedimento, seppur collocato all'interno dell'alveo dei provvedimenti amministrativi, rappresenti oggi forse il più importante intervento nell'ambito delle relazioni industriali in particolar modo rispetto al tema della rappresentatività delle parti datoriali e sociali e della funzione cogente del contratto collettivo più rappresentativo per settore di appartenenza.

Sul tema della rappresentanza, fermo restando le opinioni già ampiamente dettagliate nel primo volume di questa collana relativa al codice appalti, mi limito a dire che purtroppo il legislatore ha perso un'occasione importante nel non cogliere anche l'unità di intenti manifestata per mezzo lettera a firma di molteplici confederazioni sull'individuazione - almeno temporanea - di alcuni parametri per pesare la rappresentanza comparata di associazioni datoriali e sindacali.

Auspichiamo che questo intervento normativo, seppur nel codice appalti, possa far riprendere, e questa volta concludere positivamente, il percorso avviato con il Testo Unico sulla Rappresentanza, ponendo così le basi per una rappresentanza comparata "pesata".

Tutto questo permetterebbe infatti di poter limitare anche le molteplici fattispecie di dumping diffuse nel mercato del lavoro, fenomeno che si verifica proprio in applicazione di Contratti Collettivi sottoscritti da associazioni datoriali e sindacali non rappresentative di alcun settore merceologico.

Esaminiamo ora nel dettaglio le modifiche apportate al testo originale del MIT, successivamente approvate in Parlamento.

Partiamo dal constatare che l'articolo 2 del correttivo aggiunge, rispetto alla precedente versione, il comma 2-bis ovvero le stazioni appaltanti dovranno indicare nei bandi di gara anche il CCNL sottoscritto dai datori e dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative riferito a quelle prestazioni scorporabili, accessorie, sussidiarie, rispetto all'attività indicata nell'oggetto dell'appalto.

---

*«2-bis. 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.»;*

---

La mancata pubblicazione di una relazione di accompagnamento al provvedimento non ci offre lo spunto per andare ad indagare le ragioni di questo inserimento, non presente nella prima versione. Di conseguenza, la definizione dell'oggetto dell'appalto assume ora una valenza di portata maggiore rispetto alle precedenti procedure.

Sicuramente questo comma orienta le stazioni appaltanti verso una maggiore tutela del lavoro anche per quelle attività non ricomprese all'interno dell'oggetto dell'appalto, pertanto, fermo restando alcuni problemi applicativi, ritengo che la finalità di questo comma sia condivisibile.

Entriamo ora nel vivo della trattazione ed iniziamo ad analizzare l'ormai famoso Allegato I.01 disciplinato dall'articolo 73.

Come prima cosa mi fa piacere constatare che si torna nuovamente a parlare di rappresentatività comparata, cosa che nella precedente versione era invece stata di fatto superata anche da un punto di vista lessicale del concetto.



---

## Art.1

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

---

Le novità più rilevanti le troviamo però all'articolo 2 che in qualche modo cambia notevolmente volto rispetto alla prima versione presentata dal MIT e che avevo avuto modo di esaminare nel primo volume.

In particolar modo, la versione presentata dal MIT del precedente articolo 2 portava con sé una serie di problemi di notevole portata che si sarebbero da subito tramutati in comportamenti concludenti di alcuni operatori economici, sia nelle gare pubbliche sia fuori dal perimetro del codice appalti.

Che la precedente articolazione *bizantina* per la ricerca del contratto sottoscritto dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, andasse riformulata era chiaro, a seguito anche del pregevole intervento in primis del parere del Consiglio di Stato.

A spingere verso una riformulazione del sistema messo in piedi con la precedente versione è stato soprattutto l'intervento dei pareri di Camera e Senato che, nel complesso, ammontano a circa 150 tra osservazioni e condizioni sulle quali il parlamento ha espresso parere favorevole.

In particolar modo, si segnala dal resoconto della seduta in Senato la condizione numero n) che di fatto ha posto le basi per andare a modificare il precedente *articolo 2* e la sua intera impalcatura di "indagine" della rappresentanza.

---

*n) nell'allegato I.01, introdotto dagli articoli 1 e 63 dello schema in esame, sopprimere gli articoli 4 e 5 e modificare l'articolo 3 prevedendo che i contratti siano quelli sottoscritti "congiuntamente" dalle medesime organizzazioni sindacali con organizzazioni datoriali diverse ed eliminando l'inciso "a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa". Infine, all'articolo 2 dell'allegato I.01, sopprimere il secondo periodo del comma 4 e il comma 5, che individuano parametri per la verifica delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;*

---

Di particolare rilievo, in linea con quanto già evidenziato nel primo volume, è l'osservazione numero 4) con la quale la Commissione VIII del Senato esprime parere favorevole, determinando la modifica all'impalcatura normativa introdotta precedentemente dal MIT.

---

*4) valuti il Governo di rivedere ulteriormente il contenuto dell'articolo 1 dello schema in esame in tema di equivalenza tra contratti collettivi nazionali, anche alla luce del fatto che l'applicazione dell'Allegato I.01, ispirandosi a parametri e criteri formulati sia dall'ANAC sia dall'INAIL, richiede competenze giuslavoristiche estremamente specialistiche, generalmente non presenti in una stazione appaltante e la cui carenza potrebbe riflettersi in minori tutele nei confronti degli operatori. Consideri il Governo la fattispecie relativa alla partecipazione a gare da parte di operatori economici in cui il parametro di riferimento è, ad esempio, il contratto bancario, con gli operatori partecipanti che applicano un diverso contratto ma svolgono anche attività riferibili al contratto principale. Valuti pertanto il Governo di includere nello schema in esame una formulazione che, in relazione alla verifica dell'equivalenza tra contratti, faccia riferimento alla presenza di tutele complessivamente non meno efficaci, tenendo conto del settore produttivo in cui è attivo l'operatore economico, della sua affidabilità in termini di garanzie sociali, della libertà d'impresa, disciplinando il caso specifico in cui gli operatori in questione sono vigilati da autorità di settore;*

---

Analizziamo ora l'attuale formulazione dell'articolo 2, tenendo a mente quando da noi già commentato e, soprattutto, con riferimento ai pareri di Camera e Senato.

---

*Articolo 2 (Identificazione del contratto collettivo applicabile)*

*1. Ai fini di cui all'articolo 11, commi 1 e 2, del codice, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti individuano il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione previa valutazione:*

*a) della stretta connessione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo rispetto alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione, da eseguire anche in maniera prevalente, ai sensi del comma 2;*

*b) del criterio della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro, ai sensi del comma 3.*

---

Il comma 1, dell'articolo 2, rappresenta una sorta di introduzione ai lavori che seguiranno nei successivi commi e articoli, rammentando che la scelta del CCNL da applicare discende da due analisi preliminari che dovrà compiere la Centrale di Committenza, relative alla stretta connessione rispetto alle prestazioni dell'appalto lett. a) e all'applicazione del criterio della rappresentatività comparata lett. b).

---

*2. Ai fini del comma 1, lettera a), le stazioni appaltanti o gli enti concedenti:*

*a) identificano l'attività da eseguire mediante indicazione nei bandi, negli inviti e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, comma 2, del codice del rispettivo codice ATECO, secondo la classificazione delle attività economiche adottata dall'ISTAT, eventualmente anche in raffronto con il codice per gli appalti pubblici (CPV) indicato nei medesimi bandi, inviti e decisione di contrarre;*

*b) individuano l'ambito di applicazione del contratto collettivo di lavoro in relazione ai sottosectori con cui sono classificati i contratti collettivi nazionali depositati nell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.*

---

Il comma 2 rimane invariato rispetto alla precedente struttura, andando a definire le modalità che dovranno essere utilizzate per perimetrare l'applicazione del CCNL.

Di portata invece innovativa il comma 3, dell'articolo 2, che si distanzia, per fortuna, in maniera sostanziale dalla precedente previsione, facendo venire meno tutta l'impalcatura precedentemente utilizzata dal MIT per l'identificazione della rappresentanza.

---

*3. Nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro coerenti con il requisito di cui al comma 1, lettera a), ai fini di cui al medesimo comma 1, lettera b), le stazioni appaltanti o gli enti concedenti:*

*a) fanno riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale presi a riferimento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella redazione delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro, adottate ai sensi dell'articolo 41, comma 13;*

---

Quindi ora la Centrale di Committenza, una volta individuato il perimetro specifico dell'applicazione del CCNL, andrà a scegliere quello sottoscritto dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative con annesso tabelle del costo medio orario del lavoro elaborate dal Ministero del Lavoro.

Nel primo volume, ho analizzato la precedente struttura della rappresentanza, rilevando come questa operasse al di fuori dei limiti previsti dalla legge delega. In particolare, ho analizzato come venisse sistematicamente disattesa la previsione di indirizzo disciplinata dall'articolo 1, comma 2, lettera g) della legge delega, che riporto qui di seguito per comodità del lettore.

---

*“g) previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, compresa la variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa”*

---

La nuova impalcatura che già troviamo in questo primo comma e che sarà comunque di indirizzo anche per i commi successivi, di fatto riporta la narrazione sul tema all'interno di un perimetro condiviso dal parlamento, almeno in ottica di governance della materia.

La lettera b) del comma 3 ci introduce invece all'interno di un perimetro di azione in cui si va a ricercare la rappresentanza perché non deducibile dall'applicazione della lettera a).

---

*b) in assenza delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti richiedono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di indicare, sulla base delle informazioni disponibili, il contratto collettivo di lavoro stipulato tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale applicabile alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione.*

---



La lettera b), di fatto, opera una rilevante inversione dell'onere della prova ovvero chiama in causa il Ministero del Lavoro quale autorità atta a determinare la rappresentatività o no di un CCNL.

Il modello precedente, esaminato nel primo volume, prevedeva che in caso di assenza di tabelle elaborate dal Ministero fosse la stessa centrale di committenza ad iniziare un'opera di indagine per definire la rappresentatività di un CCNL, andando ad analizzare 4 fattori, ampiamente descritti nel mio precedente lavoro.

Con la nuova formulazione si è verificato un significativo cambio di prospettiva in quanto si è invertito l'onere su chi dovrà decretare la rappresentatività di un CCNL. Si tratta dunque di un passaggio importante, che anche io ho avuto modo di sottolineare, perché pone almeno in questo caso l'onere decisorio nei confronti di un Ministero con competenza in materia, mentre prima era lasciato all'agire del funzionario pubblico.

Al comma 4, il legislatore ha voluto ribadire, seppur ora con minore forza, che il contratto collettivo non può essere un elemento di esclusione dalla partecipazione alla gara.

---

*4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell'invito l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione.*

---

Il comma di chiusura dell'articolo 2 estende la disciplina dell'articolato anche alle prestazioni introdotte dall'articolo 11, comma 2 bis.

---

*5. I criteri di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 si applicano, in quanto compatibili, anche all'individuazione dei contratti collettivi di lavoro di cui all'articolo 11, comma 2-bis, del codice.*

---

**L'articolo 3 (presunzione di equivalenza)**, purtroppo, nonostante i numerosi interventi in materia che ci sono stati continua a produrre i suoi effetti, introducendo a questo punto nel diritto del lavoro aspetti di notevole criticità andando, altresì, ad inserire nell'ambito delle relazioni industriali due classi dimensionali.

---

Art.3

- 1) *Ai fini della dichiarazione di cui all'articolo 11, comma 4, e della conseguente verifica, si considerano equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi azionari 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 sottosectore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.*
- 

Continuo a sostenere che il principio introdotto da questo articolo rischia di creare “gabbie” contrattuali, riferite addirittura alla dimensione delle imprese a cui si applica, facendo così perdere il controllo sulla Contrattazione Collettiva.

Pertanto, dal momento che la formulazione risulta coerente con quanto già da me esaminato, è opportuno richiamare le principali problematiche, rimandando per una trattazione più completa al primo volume.

Prima di riprendere l'analisi è opportuno osservare che, rispetto alla precedente disposizione, ora è stato inserito il termine “congiuntamente” ovvero la previsione normativa ora dispone che: *“sono considerati equivalenti le tutele garantite dai contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali (cit..)”*.

Alla luce di questa modifica, che sembra banale ma non lo è, ritengo che il legislatore abbia voluto enfatizzare il momento contrattuale della firma, affidando la presunzione di equivalenza solo a quei contratti che sono sottoscritti congiuntamente dalle organizzazioni sindacali, da intendersi quindi Cgil, Cisl e Uil. Risulterebbe quindi non applicabile il criterio della presunzione di equivalenza qualora il contratto non sia sottoscritto congiuntamente?

Detto ciò, alla luce dell'attuale formulazione del principio di “presunzione di equivalenza” così come disciplinata nella norma in esame, finisce, concretamente, per legittimare forme di concorrenza tra imprese che, a ragione del loro diverso inquadramento previdenziale (conseguente alla loro diversa dimensione o natura giuridica, come accade, ad esempio, per le imprese industriali rispetto a quelle del settore dell'artigianato), sostengono costi del lavoro diversi e non comparabili tra loro. Dunque, l'effetto di questa norma, in sostanza, è quello di rendere “lecito” un

elemento di “distorsione” della libera concorrenza tra imprese che finisce altresì per non garantire le “stesse tutele” ai dipendenti che, ad esempio, non sarebbero assistiti dallo stesso sistema di ammortizzatori sociali.

L’ultimo comma del presente articolo infine prevede, per gli appalti relativi al settore dell’edilizia (lavori), un elenco di contratti a questo punto, avente forza legale, di equivalenza che sarebbe stato a mio avviso molto difficile riuscire a fare anche per il comparto dei servizi.

Potrebbe però essere di stimolo per un lavoro futuro fatto anche in sede del CNEL, su una indicizzazione di equivalenza dei principali contratti del settore dei servizi, almeno per i principali appalti.

---

*2. Per gli appalti relativi al settore dell'edilizia, si considerano equivalenti, nei limiti di quanto previsto dal comma 1, i contratti collettivi nazionali di lavoro classificati mediante codice unico alfanumerico CNEL/INPES F012, F015, F018.*

---

L’articolo 4, continua ad operare, come abbiamo avuto modo già di vedere, in forma residuale rispetto all’articolo 2 e 3 dell’Allegato I.01, ovvero il meccanismo del computo dell’equivalenza scatta dopo una serie di passaggi che proviamo a ricapitolare.

- a) La stazione appaltante individua quale contratto applicare in base alla rappresentatività comparata delle associazioni datoriali e sindacali;
- b) La stazione appaltante per verificare la rappresentatività del CCNL verifica la presenza delle tabelle del costo medio orario;
- c) Qualora non siano disponibili le tabelle del costo medio orario, la stazione appaltante richiede al Ministero di indicare il CCNL comparativamente più rappresentativo;
- d) L’operatore economico può presentarsi con un CCNL riferito all’oggetto dell’appalto, diverso da quello indicato, e può rientrare nella presunzione di equivalenza se il CCNL è firmato congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali ma con associazioni datoriali diverse tra loro;
- e) Nel caso in cui l’operatore non rientri nemmeno nella presunzione di equivalenza, può comunque presentarsi perché la stazione appaltante procederà al calcolo dell’equivalenza.

---

#### Articolo 4

*(Indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro)*

*1. Quando, al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 3, l'operatore economico indica nell'offerta un diverso contratto collettivo di lavoro da esso applicato, si considerano, ai fini della valutazione di equivalenza, le tutele economiche e le tutele normative.*

*2. La valutazione di equivalenza economica dei contratti è effettuata in relazione alle componenti fisse della retribuzione globale annua, costituite dalle seguenti voci:*

*a) retribuzione tabellare annuale;*

*b) indennità di contingenza;*

*c) elemento distinto della retribuzione (EDR);*

*d) eventuali mensilità aggiuntive*

*e) eventuali ulteriori indennità previste.*

*3. La valutazione di equivalenza delle tutele normative è effettuata sulla base dei seguenti parametri:*

*a) disciplina concernente il lavoro supplementare;*

*b) clausole relative al lavoro a tempo parziale;*

*c) disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai limiti massimi;*

*d) disciplina compensativa relativa alle festività soppresse;*

*e) durata del periodo di prova;*

*f) durata del periodo di preavviso;*

*g) durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio;*

*h) disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità;*

*i) disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l'astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori;*

*l) monte ore di permessi retribuiti;*

*m) disciplina relativa alla bilateralità;*

*n) obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa 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.*

*4. 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.*

*5. 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 ai sensi del medesimo comma 4.*

*6. Per i contratti che, in ragione dei settori di riferimento, sono soggetti a specifici vincoli normativi o regolatori incidenti anche sulle tutele economiche o normative dei lavoratori, resta ferma la possibilità di fare riferimento, ai fini della determinazione dell'equivalenza, al rispetto di tali vincoli in relazione alle tutele regolate, ferma restando la verifica delle ulteriori tutele secondo quanto previsto nel presente articolo.*

*7. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai casi di cui all'articolo 11, comma 2-bis.*

---

Rispetto a questo articolo ritengo utile riportare quando già presentato in audizione da parte di Confindustria, come sintesi delle numerose problematiche già declinate ed analizzate nel mio precedente volume.

La norma in esame afferma che la stazione appaltante può ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele tra il contratto posto in essere da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi e quello "diverso" quando: *a) il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua delle voci individuate al comma 2, dell'art. 4, risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando b) gli scostamenti*



*rispetto ai parametri di cui al comma 3 (13 parametri), che attengono alle tutele normative, sono “marginali”.*

Orbene, premesso che risulta di palmare evidenza come una valutazione sugli scostamenti rispetto ai parametri normativi comporta una complessità e presuppone una conoscenza tecnica certamente non comuni (valutazione che, dunque, si espone al concreto rischio che prevalgano aspetti di natura puramente formale piuttosto che sostanziale), va detto che il pur “marginale” scostamento, apertamente ammesso dalla norma in esame, comporta, ancora una volta, un giudizio di valore con apprezzabili margini di discrezionalità da parte della stazione appaltante.

Discrezionalità che espone di conseguenza, ed ancora una volta, le imprese ad essere oggetto di valutazioni ampiamente opinabili quanto alla scelta del contratto applicato. In ogni caso il “marginale” scostamento, espressamente ammesso dalla legge, comporta pur sempre che il contratto “diverso” non assicuri, in tutto e per tutto, ai dipendenti “le stesse tutele” che invece devono essere ad essi garantite in virtù del disposto dell’art. 11, comma 3, del d. lgs. n. 36/2023.

Sul punto, va evidenziato che la norma in esame appare palesemente ispirata ai contenuti della nota illustrativa pubblicata dell’ANAC relativamente al “Bando tipo n. 1/2023”, posto che ne riporta testualmente i contenuti. In questo documento, infatti, a pagina 12, si individuano le tutele normative che la stazione appaltante dovrebbe prendere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del requisito dell’equivalenza delle tutele tra contratti collettivi. A tal fine la nota dell’Anac anzitutto richiama i contenuti della circolare n. 2 del 28 luglio 2020 dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, ma integra i parametri ivi indicati, concludendo, testualmente, 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”.*

Senonché tra i parametri aggiunti nel bando Anac ci sono la previdenza integrativa e la sanità integrativa, ossia quegli istituti che maggiormente caratterizzano la contrattazione collettiva posta in essere dalle associazioni comparativamente più rappresentative e che, significativamente, mancano, assai frequentemente, nella contrattazione collettiva posta in essere da organizzazioni diverse da quelle comparativamente più rappresentative.

Il notevole sforzo organizzativo ed economico, in termini di finanziamento (soprattutto da parte delle imprese), che comporta porre in essere sia la previdenza integrativa (non a caso soggetta al controllo pubblico da parte della Covip) che la sanità integrativa, rendono plasticamente evidente la differente qualità della contrattazione posta in essere dalle associazioni comparativamente più rappresentative. Se, pertanto, il crisma dell'“equivalenza” del contratto “diverso” potrebbe essere attribuito dalla stazione appaltante anche nel caso in cui quest'ultimo mancasse del tutto di due parametri come la sanità integrativa e la previdenza complementare (ossia di due parametri che, come si sostiene nella nota Anac, renderebbero lo scostamento “marginale”) ben si comprende il marcato squilibrio che, in termini di costo del lavoro, si verrebbe a determinare tra l'impresa che adottasse il contratto “diverso” e quella che adottasse il contratto posto in essere da agenti comparativamente più rappresentativi, con un'inevitabile e grave, compromissione del principio della libera concorrenza tra le imprese.

Inoltre, ammettere alla partecipazione agli appalti pubblici le imprese che applicano una contrattazione che si discosta “marginalmente” (nel senso inteso nella nota illustrativa dell'Anac) da quella posta in essere dalla contrattazione collettiva sottoscritta da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi, significa finire per ammettere una marcata differenza tra le tutele assicurate ai lavoratori che partecipano agli appalti. Ciò in aperto contrasto con il disposto dell'art. 11, comma 3, del d. lgs. n. 36 del 2023 secondo cui il differente contratto collettivo adottato dall'impresa che intende partecipare all'appalto debba garantire le “stesse tutele” di quello indicato dalla stazione appaltante e che, in linea di principio (cfr. art. 11, comma 1, del d. lgs. n. 36 del 2023), deve essere quello *“stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

È evidente, al fine di contenere questo meccanismo all'interno dell'ambito amministrativo, evitando fuori uscite di questa norma in ambito lavoristico che sarebbe stato opportuno inserire all'ultimo comma dell'articolo 4 la previsione che: *“Resta fermo che i benefici normativi e contributivi di cui all'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n.296 sono subordinati esclusivamente al rispetto degli accordi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

La novità positiva è invece che ora la determinazione delle modalità di attestazione dell'equivalenza delle tutele ma, soprattutto, la valutazione degli “scostamenti” che possono essere considerati “marginali” viene demandata alla redazione di linee

guida da adottarsi con decreto del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero delle infrastrutture.

Sarà pertanto determinante che la redazione di queste linee guida sia ispirata ad un particolare rigore che non lasci alcun margine all'ingresso di contratti collettivi posti in essere da agenti contrattuali non effettivamente rappresentativi.

\*\*

