

Appalti pubblici e sfruttamento del lavoro: spunti a partire dalle inchieste della Procura milanese*

Orsola Razzolini

1. L'equo trattamento negli appalti pubblici: da regola a principio	36
2. L'equo trattamento alla prova del <i>dumping contrattuale</i> : le tappe della crisi	39
3. (Segue) Corrispondere ai lavoratori impiegati nell'appalto una retribuzione non conforme all'art. 36 Cost. può costituire reato?	41
4. Le novità del decreto correttivo del 31 dicembre 2024 e i perduranti dubbi interpretativi: il caso dei servizi museali e del settore della cura	45
5. Prove di salario minimo locale e ruolo dell'art. 36 Cost.	50
6. Subappalti pubblici, parità di trattamento ed effettività: il ruolo centrale della stazione appaltante nella fase dell'esecuzione del contratto.	54
7. Osservazioni conclusive	59

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 499/2025

1. L'equo trattamento negli appalti pubblici: da regola a principio

Il d.lgs. n. 36 del 2023 (Codice dei contratti pubblici) e il d.lgs. n. 209 del 2024 (Decreto correttivo appalti) rappresentano l'ultima tappa di un percorso legislativo complessivamente rivolto a costruire un "microsistema normativo" finalizzato a garantire l'equo trattamento dei lavoratori negli appalti e nei subappalti pubblici e a sottrarre quanto più possibile il costo e le condizioni di lavoro al gioco della concorrenza⁸⁰. Già l'art. 30, co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, da molti giustamente considerato una disposizione innovativa ed efficace nel controllo del *dumping* salariale negli appalti pubblici⁸¹, disponeva che "al personale impiegato nei lavori oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente". La norma introduceva due criteri importanti: anzitutto quello della selezione del CCNL *leader* in base alla maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale delle associazioni datoriali e sindacali firmatarie; in secondo luogo, il criterio della stretta coerenza tra CCNL e attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente. L'intervento legislativo mirava dunque a limitare la libertà di scelta del CCNL da parte dell'impresa, che, specialmente nei settori *labour intensive*, si presta pericolosamente ad alimentare la concorrenza al ribasso tra contratti collettivi, stabilendo le regole fondamentali del gioco, *the rules of the game*⁸²: vale a dire, il perimetro del campo e i giocatori.

⁸⁰ Per questo giudizio v. CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2023, 4, p. 863 ss.

⁸¹ Per i lavori monografici usciti sul tema v. PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano. Concorrenza e tutela del lavoro negli appalti*, Pisa, Pacini giuridica, 2020; IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, Giappichelli, 2018; RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Padova-Milano, Wolter Kluwer, Cedam, 2018.

⁸² L'espressione è di FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962, p. 15 per il quale « the existence of a free market does not of course eliminate the need for government. On the contrary government is essential as both as a forum for determining the rules of the game and as an umpire to interpret and enforce the rules decided upon».

La regola è stata elevata a principio generale dall'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023⁸³, la cui complessa gestazione è imputabile a due Governi⁸⁴, che al comma 1 ripropone alla lettera il contenuto dell'art. 30, comma 4 e nei commi successivi introduce alcune novità di non poco conto. Anzitutto, in base all'art. 11, comma 2, la stazione appaltante o l'ente concedente hanno l'onere di indicare "il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1"⁸⁵. Per evitare problemi di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 39 e 41, il legislatore, al successivo comma 3, precisa poi che 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": tutele che diventano "equivalenti" nel successivo comma 4⁸⁶. La verifica dell'equivalenza, che dovrà essere effettuata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente al momento dell'aggiudicazione, con le modalità di cui all'art. 110 del Codice, riguarda il trattamento economico e normativo dei lavoratori. Le voci da considerare sono state successivamente indicate dall'art. 4 dell'All. I.01 che, recependo alcune indicazioni contenute nel bando-tipo n. 1/2023 dell'Anac⁸⁷, ha precisato: "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

⁸³ Per un'analisi dei principi generali del d.lgs. n. 36 del 2023 v. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1950 ss.; ID., *Il nuovo Codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, p. 31 ss.; NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, p. 287 ss.

⁸⁴ Il Governo Draghi e il Governo Meloni. Lo sottolineano CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 863 ss. e DI NOIÀ, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, in *Lav. prev. oggi*, 2023, 8-9, p. 615.

⁸⁵ La norma è stata ulteriormente modificata dal d.lgs. n. 209 del 2024 del 31 dicembre 2024 che ha precisato che la stazione appaltante o l'ente concedente hanno l'onere di indicare "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" introdotto dallo stesso decreto.

⁸⁶ Per un'analisi della nuova disposizione dal punto di vista giuslavoristico v. DI NOIÀ, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, cit., p. 611 ss.; GIACONI, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, p. 52 ss.; GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, p. 313 ss.; COSTA, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Lav. giur.*, 2023, p. 901 ss.; SANTORO, 'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici, in *WP "Massimo D'Antona" C.s.d.l.e.*, 2023, n. 467; TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del codice appalti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2024, 2, p. 212 ss.; RICCI G., *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 602 ss.

⁸⁷ Nella nota illustrativa al Bando Tipo n. 1/2023, p. 12, l'Anac ha chiarito che il giudizio di equivalenza normativa può essere accordato "in caso di scostamenti marginali in un numero limitato di parametri".

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”.

Infine, l'art. 11, comma 5, sul quale si tornerà nel paragrafo conclusivo, prevede che “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto” con ciò introducendo il principio della parità di trattamento economico e normativo per tutti i lavoratori che operano nella filiera degli appalti pubblici.

L'equo trattamento dei lavoratori negli appalti e subappalti pubblici costituisce dunque uno dei principi fondamentali del nuovo Codice che vale a “desacralizzare”⁸⁸ o quantomeno a ridimensionare il principio della concorrenza e del *favor partecipatoris*, confermando la tendenza, affermatasi in Europa a partire dal Libro verde del 2011 sino alle direttive del 2014, a vedere nel *public procurement* uno strumento che corre anche alla costruzione sociale del mercato⁸⁹, alla trasformazione *green* e *social* dei contesti urbani e alla realizzazione di obiettivi di generale interesse per la collettività quali la tutela ambientale, l'inclusione sociale, l'uguaglianza, la salute pubblica⁹⁰.

Il percorso avviato ha complessivamente contribuito ad accrescere il livello di attenzione delle amministrazioni pubbliche verso un uso socialmente responsabile degli appalti pubblici e a scalfire il principio della loro irresponsabilità per le condizioni di lavoro non dignitose applicate ai lavoratori alle dipendenze degli appaltatori e dei subappaltatori lungo la filiera. Restano nondimeno significative ambiguità e dubbi interpretativi.

La domanda di ricerca è se il principio dell'equo trattamento, uscito rafforzato dalle riforme del 2016, 2021 e 2023, sia effettivamente in grado di arginare il problema del lavoro povero e dello sfruttamento o se tale fenomeno continui ad insinuarsi tra le pieghe degli appalti e dei subappalti pubblici e, in quest'ultimo caso, di quali strumenti disponga la stazione appaltante per contrastarlo. Un esempio emblematico è costituito dalle indagini che la procura milanese ha avviato sul caporalato e sullo

⁸⁸ L'espressione è di CARUSO E., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, cit., p. 863.

⁸⁹ V. BELLAVISTA, GIACONI, RAZZOLINI, *Appalti pubblici e tutela del lavoro. Il public procurement come strumento di costruzione sociale del mercato. Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, p. 3 ss. Sul mutato equilibrio tra clausole sociali e concorrenza nella giurisprudenza e nel diritto dell'Unione europea v. 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, p. 525 ss.

⁹⁰ Bruxelles, 27.1.2011 COM(2011) 15 definitivo, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, p. 36 ss. Su questa evoluzione v. CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene, 2021, p. 49 ss.

sfruttamento del lavoro (art. 603-bis c.p.) all'interno delle filiere, che hanno lambito, seppur solo marginalmente, anche gli appalti pubblici. Nel dicembre 2024, la procura ha infatti disposto l'applicazione della misura del controllo giudiziario in via d'urgenza (art. 3, l. 199 del 2016) a tre note cooperative sociali che forniscono servizi di accoglienza e sicurezza ad importanti istituzioni locali (Comune di Milano, Piccolo Teatro, Teatro alla Scala, Tribunale di Milano, Fiera Milano) e che sono state sottoposte ad indagine per il reato di sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603-bis c.p.⁹¹ A differenza delle grandi società committenti private (come Armani, Dior, Alviero Martini, Bartolini, Uber Italy), le stazioni pubbliche appaltanti non sono state (e non possono essere) direttamente coinvolte, ma la rilevanza, anche mediatica, assunta dalla vicenda ha inciso negativamente sull'immagine della città di Milano e delle sue istituzioni rendendo ancor più urgente affrontare le domande di ricerca indicate.

2. L'equo trattamento alla prova del *dumping contrattuale*: le tappe della crisi

Uno dei fattori che contribuisce ad indebolire il "microsistema normativo" di tutele predisposto dal Codice dei contratti pubblici è rappresentato dalla crisi della contrattazione collettiva nazionale il cui principale detonatore è stato il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari firmato da Cgil Filcams, Cisl Fisascat, Uiltucs, Assiv-Confindustria, Agci, Lega Coop, ConfCooperative *et al.*: contratto *leader* nel settore ampio e trasversale della vigilanza e dei servizi fiduciari nel quale confluiscano le attività di guardiania non armata ivi comprese quelle di accoglienza, *reception* e assistenza alla clientela. Per i bassi livelli retributivi stabiliti, il CCNL si presta a fare concorrenza al ribasso ad altri contratti *leader* in diversi settori, quali quello del trasporto aereo (per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di accoglienza aggiudicati da SEA Aeroporti Linate e Malpensa), il CCNL Federculture (per gli appalti di servizi museali affidati dal Comune di Milano) e persino lo stesso CCNL Multiservizi, che è a sua volta trasversale e in concorrenza con numerosi CCNL *leader* (logistica, igiene ambientale, commercio e via dicendo), ma prevede minimi retributivi superiori⁹².

⁹¹ Il decreto è stato adottato dal Procuratore della Repubblica, dott. Paolo Storari, il 27 dicembre 2024.

⁹² V. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 185 ss.; CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bononia University Press, 2020; NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici. Il quadro normativo e qualche numero*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 261 ss.; ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lav. dir. Eur.*, 2020, n. 2; FORLIVESI, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 3, p. 838 ss.; ALVINO, IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, in *Lab. & Law Issues*, 2018, 2, p. 3 ss.

In linea generale, la giurisprudenza amministrativa non ha sollevato perplessità in merito alla conformità del CCNL Vigilanza e servizi fiduciari all'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016. Anche se resa su una questione diversa, risulta in tal senso emblematica la sentenza del Tar Lombardia⁹³ del settembre 2023, che annulla il verbale adottato dall'ITL Como-Lecco nei confronti della società Servizi Fiduciari Soc. Coop. (vincitrice di numerosi contratti di appalto con enti pubblici milanesi) con cui era stata disposta la corresponsione ai soci lavoratori dipendenti delle differenze retributive rideterminate secondo il CCNL Multiservizi. Il Tar osserva che la società applica un CCNL *leader* nel settore, perfettamente coerente con l'attività svolta, nel pieno rispetto dell'art. 7, comma 4, del decreto legge n. 248 del 2007, convertito in legge n. 31 del 2008. Quasi con tono di scherno, il Tribunale amministrativo osserva che lo stesso ispettorato del lavoro richiede l'applicazione di tale CCNL nelle gare indette per assegnare il servizio vigilanza (sic!)⁹⁴. Un CCNL, dunque, della cui genuinità e preminenza nel settore non si può dubitare.

Meno di un mese dopo (nell'ottobre 2023), la Cassazione, con una serie di sentenze per molti versi rivoluzionarie, chiamata a pronunciarsi sulla conformità del trattamento retributivo corrisposto a lavoratori soci di cooperativa, sulla base del CCNL Vigilanza e servizi fiduciari, rispetto ai parametri dettati dall'art. 36 Cost., giunge a conclusioni opposte⁹⁵. Nella specie, la retribuzione viene giudicata in contrasto con l'art. 36 Cost. in quanto inferiore persino alla soglia di povertà assoluta calcolata dall'ISTAT (poco più di 4 Euro netti all'ora per 687 euro netti mensili). Per la Suprema Corte la contrattazione collettiva, anche in presenza di un espresso rinvio legislativo (nel caso

⁹³ Tar Lombardia, 4 settembre 2023, n. 2046.

⁹⁴ Afferma il Tar Lombardia, 4 settembre 2023, n. 2046: "Peraltro, l'idoneità del richiamato Contratto collettivo 'Vigilanza e servizi fiduciari' è rilevabile anche dalla circostanza che è stato preso a riferimento dal Ministero del Lavoro nella predisposizione delle tabelle relative alla determinazione del costo orario delle prestazioni da applicare in sede di verifica della congruità delle offerte presentate in sede di partecipazione agli appalti pubblici. Di conseguenza, il livello retributivo individuato in tale Contratto collettivo è stato assunto, anche in sede ministeriale, quale parametro di riferimento per le prestazioni offerte dalle imprese che ottengono l'aggiudicazione degli appalti pubblici".

⁹⁵ Ci si riferisce a Cass., 2 ottobre 2023, n. 27711 e 27769 che sono state oggetto di molti approfonditi commenti. V., almeno, LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, p. 531 ss. e in generale i contributi pubblicati nel fascicolo tematico della *Riv. giur. lav.* curato da BAVARO, ORLANDINI, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, p. 507 ss.; ROMEI, *I nodi irrisolti dell'articolo 36 della Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2024, p. 151 ss.; PALLINI, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, ivi, p. 165 ss.; DELFINO, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *Dir. lav. merc.*, 2023, p. 548 ss.; BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Ambientediritto.it*, 2024, n. 1; GRAGNOLI, *La recente giurisprudenza di legittimità e la dissociazione fra sufficienza e proporzionalità della retribuzione*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 2. Ancor prima delle sentenze v. già i contributi pubblicati nel fascicolo tematico *Contrattazione collettiva, contenuti e problemi*, curato da ALESSI, BELLAVISTA, *Riv. giur. lav.*, 2022, p. 151 ss.

di specie l'art. 3 della l. n. 142 del 2001), deve risultare conforme ai principi di sufficienza e proporzionalità di cui all'art. 36 Cost. Come dire che nel nostro ordinamento, se non esiste un salario minimo legale, è però vigente la giusta retribuzione costituzionale di cui, in base agli artt. 2099 c.c. e 36 Cost., la magistratura è garante e custode.

Nell'individuare la soglia costituzionalmente invalicabile della retribuzione, il Giudice si avvale di parametri e criteri che sono così identificati: il trattamento retributivo previsto da altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe (nella specie il CCNL Multiservizi), indicatori economici e statistici e criteri tratti dalla Direttiva UE 2022/2041 (c.d. indice dei Kaitz) relativa ai salari minimi adeguati alla quale viene così attribuita una immediata rilevanza giuridica nel nostro ordinamento.

Con particolare riferimento agli indicatori economici e statistici, seguendo un'interessante e innovativa giurisprudenza di merito sviluppatasi negli ultimi anni⁹⁶, la Cassazione valorizza la soglia di povertà calcolata dall'ISTAT, l'importo della Naspi o della Cig, l'importo del reddito di cittadinanza con la precisazione che tali parametri funzionano in negativo, non in positivo: possono cioè essere utilizzati per sostanziare un giudizio di non sufficienza della retribuzione a garantire al perceptor una minima sopravvivenza, ma non invece per sostenere un giudizio di sufficienza e proporzionalità della stessa.

3. (Segue) Corrispondere ai lavoratori impiegati nell'appalto una retribuzione non conforme all'art. 36 Cost. può costituire reato?

La giurisprudenza della Corte di cassazione non ha influenzato direttamente quella amministrativa, ma ha avuto un effetto dirompente sulla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 603-bis c.p. per il quale costituisce reato non solo il caporalato ma lo sfruttamento del lavoro denotato da diversi indici tra i quali "la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato"⁹⁷.

⁹⁶ App. Milano, 29 giugno 2022, n. 579; Trib. Milano, 25 febbraio 2020, n. 225; Trib. Torino, 9 agosto 2019, n. 1128.

⁹⁷ In generale v. D'ONGHIA, LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giulavoristica*, in *Lav. dir.*, 2021, 2, p. 233 ss.; BONARDI, CALAFÀ, ELSEN, SALOMONE, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, Il Mulino, 2023; GAROFALO D., *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro*

Facendo alla giurisprudenza di merito e di legittimità sopra ricordata, la Procura ha ritenuto che corrispondere ai lavoratori retribuzioni non conformi all'art. 36 Cost., sotto il profilo della sufficienza, può integrare non solo un illecito civile, ma un illecito penale. È così avvenuto che, già nell'estate del 2023, su richiesta della Procura, il G.I.P. abbia disposto con decreto il controllo giudiziario della Società cooperativa servizi fiduciari (art. 3, l. n. 199 del 2016), sottoposta ad indagine per il reato di sfruttamento (art. 603-bis c.p.) ravvisato (tra gli altri indici) nel fatto di corrispondere ai lavoratori (sulla base del CCNL Vigilanza) retribuzioni giudicate sistematicamente in violazione dell'art. 36 Cost. in quanto inidonee a garantire loro un'esistenza libera e dignitosa⁹⁸. Di questo provvedimento, purtroppo non pubblico né accessibile, è interessante notare come il *quantum* costituzionalmente invalicabile venga individuato dal Giudice in euro 852,83 al mese, pari alla soglia di povertà ISTAT per il 2022 calcolata per una famiglia monocomponente di un'area metropolitana del Nord del paese.

Si deve osservare come le indagini svolte dalla Procura abbiano principalmente riguardato le filiere degli appalti privati nel settore della moda, della logistica e del *food delivery*. Con particolare riferimento alla moda, esse hanno consentito di portare alla luce negli opifici cinesi posti a valle della filiera fenomeni di gravissimo sfruttamento lavorativo, con lavoratori immigrati clandestini, facilmente ricattabili, sottoposti a condizioni di lavoro (retribuzioni pari a 2/3 euro all'ora) e alloggiative degradanti, in violazione di tutte le norme di sicurezza. L'innovatività e la particolarità del procedimento risiede, in primo luogo, nel fatto che la Procura si è rivolta al Tribunale di Milano, Sezione autonoma misure di prevenzione (S.A.M.P.), chiedendo, in base all'art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2011, l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria: misura che ha la caratteristica di non essere impugnabile dall'impresa che la subisce e di non poter essere applicata per un periodo superiore a un anno⁹⁹. In secondo luogo, per il tramite di tale disposizione normativa,

(non solo in agricoltura), in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, p. 229 ss. Sulla tecnica del rinvio legislativo utilizzata in questo caso del legislatore, che fa riferimento ai contratti collettivi sia nazionali che territoriali, stipulati dalle organizzazioni sindacali (non anche datoriali) più rappresentative (anziché comparativamente più rappresentative) a livello nazionale, v. le considerazioni di Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 98.

⁹⁸ V. BARAGGINO, "5 Euro lordi all'ora e minacce". *L'accusa di caporalato per il colosso Securitalia*, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 giugno 2023.

⁹⁹ Il termine è prorogabile di ulteriori sei mesi per un periodo comunque non superiore complessivamente a due anni, "a richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni

la misura di prevenzione è stata disposta anche nei confronti delle grandi società committenti, poste a capo della filiera, per le quali è stato ipotizzato il reato di agevolazione colposa dello sfruttamento (art. 34, comma 1, d.lgs. n. 159 del 2011) ravvisabile nel fatto di non aver mai disposto controlli né verificato la reale capacità imprenditoriale dei propri appaltatori e le condizioni effettive dei lavoratori lungo la propria filiera, anche in violazione del d.lgs. n. 231 del 2001. Nelle parole della Procura milanese, l'amministrazione giudiziaria ha l'obiettivo di evitare la fase del processo e della sanzione, "bonificando" le imprese e riportandole alla *compliance* attraverso l'introduzione di un modello organizzativo idoneo a prevenire il cosiddetto "*decoupling*". Una moderna "*massa alla prova aziendale*" che mira in sostanza a rimuovere quelle disfunzioni che hanno reso l'organizzazione il terreno per la commissione di reati di sfruttamento, omissioni contributive, caporalato e via dicendo¹⁰⁰. Un approccio estremamente pragmatico che è stato criticato da illustri penalisti. "Il sistema della prevenzione patrimoniale" scrive Giovanni Maria Flick "rischia di diventare il modello di risposta dell'ordinamento alle disfunzionalità dell'impresa, ossia un nuovo intervento pubblico nell'economia. La risposta dell'ordinamento sembra essere – sempre di più – quella dell'anticipazione dell'intervento penale e del passaggio dalla repressione alla prevenzione"¹⁰¹.

Non è questa la sede (né si hanno le competenze) per esaminare nel dettaglio il contenuto dei provvedimenti adottati dalla Procura. Preme soltanto rilevare come tali inchieste offrano spunti interessanti per gli appalti e i subappalti pubblici. Da un lato, viene scalfito, anche nel diritto penale dell'impresa, il principio della irresponsabilità organizzata (*organized irresponsibility*) della società capofila per quanto accade ai

di fatto e di diritto che avevano determinato la misura" (art. 34, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011). In dottrina, v. in generale MERLO, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale: "Adelante con juicio"*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, p. 173 ss. In altri procedimenti, come quello che ha coinvolto la Società cooperativa servizi fiduciari, la misura è stata disposta in base all'art. 3, l. n. 199 del 2016 per il quale "Nei procedimenti per i reati previsti dall'articolo 603-bis del codice penale, qualora ricorrano i presupposti indicati nel comma 1 dell'articolo 321 del codice di procedura penale, il giudice dispone, in luogo del sequestro, il controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato, qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale".

¹⁰⁰ Con l'espressione *decoupling* organizzativo la procura intende sottolineare come, accanto alla struttura formale dell'organizzazione principale, si sviluppi un'altra struttura, "informale", volta a seguire le regole dell'efficienza e del risultato. «In questo modo, la costante e sistematica violazione delle regole genera la normalizzazione della devianza, in un contesto dove le irregolarità e le pratiche illecite vengono accettate ed in qualche modo promosse, in quanto considerate normali» [...] «unico strumento per far cessare questa situazione, in un'ottica di interventi proporzionali, è una "moderna messa alla prova aziendale" (Cass. 9122/2021) finalizzata ad affrancare l'impresa da relazioni (interne ed esterne) patologiche».

¹⁰¹ FLICK, *Prevenzione o repressione?*, in *Cass. pen.*, 2025, p. 356 ss.; *Id.*, *Il giudice e l'impresa. Economia e diritto: un rapporto difficile*, IlSole24Ore, 2025.

lavoratori lungo la filiera. Dall'altro lato, viene affermato con forza che corrispondere ai lavoratori una retribuzione inferiore alla soglia della sufficienza sancita dall'art. 36 Cost. costituisce un reato dinanzi al quale i committenti non possono restare indifferenti e inerti.

Sempre dai giornali si è appreso di un'indagine che ha coinvolto nel dicembre scorso tre note cooperative che operano nel contesto milanese anche per importanti istituzioni pubbliche e corrispondevano retribuzioni ritenute al di sotto della soglia di povertà, in violazione dell'art. 36 Cost.¹⁰² Segnatamente, è stato disposto, in base all'art. 3, l. n. 199 del 2016, il controllo giudiziario in via d'urgenza nei confronti di tre note società cooperative nei confronti delle quali sussistono "gravi indizi" in relazione al reato di sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis. I gravi indizi sono costituiti, da un lato, dalla corresponsione di una retribuzione ritenuta, sulla base di una CTU, inferiore al giusto salario minimo costituzionale in quanto al di sotto della soglia di retribuzione oraria considerata a rischio povertà dall'Istat (8,5 euro all'ora), nonché ad altri parametri (su cui si potrebbe discutere), quali il trattamento massimo mensile Naspi per il 2023 e 2024, e l'importo massimo per la cassa integrazione guadagni ordinaria per il 2023 e 2024. Il secondo indizio è costituito dallo "stato di bisogno" dei lavoratori¹⁰³.

Le indagini non hanno coinvolto i grandi committenti pubblici quali il Comune di Milano al quale peraltro, in quanto ente pubblico territoriale, non è applicabile il d.lgs. n. 231 del 2001 per espressa disposizione di legge né, sembra, l'art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2011 che fa riferimento al "libero esercizio di determinate attività economiche". Tuttavia, esse non hanno mancato di creare timore e imbarazzo, risultando lecive dell'immagine della città quale soggetto promotore e garante di lavoro dignitoso. Di qui l'importanza di chiedersi se il Codice dei contratti pubblici, come da ultimo modificato, contenga disposizioni effettivamente in grado di arginare il rischio di sfruttamento del lavoro e di quali strumenti disponga eventualmente la stazione appaltante per assicurarsi che l'appaltatore corrisponda retribuzioni conformi all'art. 36 Cost.

¹⁰² Il CCNL applicato era addirittura quello Proprietari di fabbricati firmato da CGIL, CISL e UIL. V. FERRARELLA, *Milano, lavoratori sottopagati in Fiera e al Piccolo, Coop commissariata: «Retribuzioni sotto la soglia di povertà»*, Corriere della Sera, 9 gennaio 2025.

¹⁰³ Trib. Milano, 3 aprile 2024, per il quale il bisogno non presuppone l'annientamento di qualsiasi libertà di scelta; anche situazioni di temporanea difficoltà economica sono idonee a limitare la volontà della vittima. L'efficacia dell'intervento penale è dimostrata dal fatto che una delle tre società cooperative, al fine di evitare il provvedimento, ha immediatamente aumentato la retribuzione corrisposta del 43,7%, passando ad una retribuzione oraria netta di 7,23 euro (da 5,03). Un risultato che né l'ispettorato del lavoro, né il sindacato sono mai riusciti ad ottenere.

4. Le novità del decreto correttivo del 31 dicembre 2024 e i perduranti dubbi interpretativi: il caso dei servizi museali e del settore della cura

Per rispondere alla domanda con cui si è concluso il paragrafo precedente è utile partire da un esempio concreto: l'appalto dei servizi di accoglienza nei musei aggiudicato dal Comune di Milano prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023 e del d.lgs. n. 209 del 2024¹⁰⁴. Il servizio di accoglienza è astrattamente riconducibile all'ambito di applicazione di almeno tre CCNL *leader* tra loro in concorrenza: il CCNL Federculture (che garantisce gli *standard* di tutela più elevati), il CCNL Multiservizi e il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari.

Prima della riforma del 2023, la stazione appaltante non poteva indicare né imporre un determinato CCNL¹⁰⁵, ma nulla le impediva di attribuire un punteggio premiale agli operatori economici che scegliersero di applicare il CCNL da essa valutato come "preferibile", nel caso di specie il CCNL Federculture¹⁰⁶. Così era avvenuto nella vicenda giudicata dal Tar Lombardia: il Comune di Milano aveva previsto un punteggio premiale per gli operatori economici che avessero scelto di applicare il CCNL Federculture (nel caso di specie 5 punti su 100). Tuttavia, ciò non era stato sufficiente; tutti i partecipanti alla gara avevano optato per CCNL diversi e meno costosi: il Multiservizi e il Vigilanza e servizi Fiduciari¹⁰⁷.

Cosa cambia con il nuovo art. 11, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023 e con l'Allegato I.01? Resta anzitutto fermo il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (ma non solo), per cui in nessun caso la stazione appaltante può *imporre* un certo contratto collettivo. Essa deve tuttavia indicare nel bando il CCNL che viene individuato secondo il procedimento definito dall'art. 2, All. I.01¹⁰⁸. L'art. 2, comma 2 specifica, in particolare, il criterio della "stretta connessione" tra l'ambito di applicazione del CCNL e le attività oggetto dell'appalto. L'individuazione del CCNL, firmato dalle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori comparativamente più rappresentative

¹⁰⁴ V. Tar Lombardia, 28 novembre 2023, n. 2830, in *Riv. It. dir. lav.*, 2024, 1, II, p. 118 ss., con commento di SCESI e in *Dir. rel. ind.*, 2024, p. 209 ss., con ampio commento di IMBERTI.

¹⁰⁵ V. Cons. Stato, V, 26 luglio 2024, n. 6770, in *Lav. giur.*, 2025, p. 593 ss., con commento di PISTORE.

¹⁰⁶ V. Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7053.

¹⁰⁷ V. Tar Lombardia, 28 novembre 2023, n. 2830.

¹⁰⁸ Sul procedimento da seguire, benché prima dell'entrata in vigore del decreto correttivo appalti, v. PIGLIALARMI, POIANI LANDI, *Appalti pubblici e contrattazione collettiva*, CNEL, n. 21, 2024. Dopo le novità apportate con il d.lgs. n. 209 del 2024, invece, cfr. PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. dir. lav.*, 2025, 2, p. 179 ss.; COSTA, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d.lgs. n. 209 del 2024*, in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, p. 143 ss.; GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, cit., p. 313 ss.

a livello nazionale, è il risultato di una complessa sequenza di operazioni: anzitutto, utilizzando anche le Tabelle D1, D2, D3 contenute nell'allegato II-bis, art. 11, si deve identificare l'attività da eseguire facendo riferimento al CPV (vocabolario comune per gli appalti) e al codice ATECO ad esso eventualmente associato; quindi, si seleziona il CCNL, il cui ambito di applicazione deve risultare *strettamente* coerente con l'attività da eseguire, utilizzando la classificazione alfanumerica in settori e sottosettori operata dall'archivio dei contratti collettivi di lavoro depositati al CNEL e contenuta in un articolato foglio *excel* di non facilissima consultazione¹⁰⁹. Infine, si fa riferimento anche alle Tabelle per la determinazione del costo del lavoro negli appalti elaborate dal Ministero del lavoro. Si tratta di un procedimento molto complesso e non privo di ambiguità specialmente perché manca un sistema che consenta, a partire dal CPV, di individuare con certezza e semplicità il codice ATECO e i CCNL corrispondenti¹¹⁰.

Tornando all'esempio di partenza – appalto avente ad oggetto i servizi di accoglienza nei musei –, la stazione appaltante, in base alla nuova normativa, potrà indicare nel bando il CCNL Federculture seguendo il seguente procedimento. Si parte dal CPV 92521000-9 “*Servizi di musei*” che però non compare nelle tabelle D1, D2, D3 indicate nell>All. II.bis, art. 11. Il CPV più aderente si ritrova nella tabella D1 ed è il 9250000-6 “*Servizi di biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali*”. A tale CPV è associato tuttavia non un codice ATECO ma un codice CP che segue la classificazione ECOICOP, il 0942 “*Servizi culturali*”. Consultando i codici ATECO, quello più aderente appare il 91.02.00, “*Attività di musei*”, che ricomprende la “*gestione di musei di qualsivoglia genere*”. A questo punto si possono cercare, nel foglio A5 dell'archivio CNEL, i CCNL corrispondenti a tale codice (indicato come 91.2) e si ritroverà appunto il CCNL Federculture (T711), firmato dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Nondimeno, da gennaio ad oggi, risultano bandi in cui continua a venire indicato il CCNL Multiservizi in luogo del CCNL Federculture. Tali CCNL rispettano il requisito della “*stretta connessione*” di cui all'art. 2 dell>All. I.01? Nel caso del Comune di Parma¹¹¹, ad esempio, si è fatto riferimento al CPV 92521000-9 “*Servizi nei musei*” ma

¹⁰⁹ In particolare nel foglio A5 viene operato il collegamento tra CCNL e ATECO. L'associazione tra codice ATECO e CCNL è frutto di un'elaborazione del CNEL effettuata sulla base del campo di applicazione di ciascun CCNL.

¹¹⁰ In questo senso v. le considerazioni di PISTORE, *I contratti collettivi applicabili negli appalti pubblici: alcune considerazioni anche alla luce del nuovo Codice* (D.lgs. n. 36 del 2023), in *Lav. giur.*, 2025, 6, p. 596 ss. V. inoltre gli esempi riportati nel saggio di GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, cit., p. 313 ss., che si cimenta in questo difficile esercizio.

¹¹¹ Un esempio è il Bando pubblicato il 28 maggio 2025 dal Comune di Parma per la gestione musei, servizio accoglienza e gestione supporto eventi e attività espositive per la durata di anni tre con possibilità di rinnovo triennale.

di qui si è poi arrivati al codice Ateco 81.10.00 "Attività di servizi integrati agli edifici" che include "la fornitura e la gestione integrata di servizi da effettuarsi presso le strutture del cliente. I servizi riguardano la pulizia generale di interni, la manutenzione ordinaria, lo smaltimento dei rifiuti, i servizi di portierato e sorveglianza, lo smistamento della posta, le attività di reception, lavanderia e i servizi correlati a supporto delle operazioni all'interno delle strutture". Quindi, guardando all'archivio CNEL, foglio A5, è stato indicato il CCNL K511 (Multiservizi). Qualche dubbio sul rispetto del requisito della stretta connessione nel caso di specie ben potrebbe essere sollevato. In particolare, la coerenza tra codice CPV (individuato dei Servizi nei musei) e codice ATECO (individuato nei servizi integrati negli edifici) desta più di qualche perplessità. Tutto questo al netto del problema di fondo che riguarda la sovrappponibilità di alcuni codici Ateco e, specialmente, degli ambiti di applicazione dei CCNL *leader*, alimentata da quelli trasversali o *monstre*, come il Multiservizi: problema che dovrebbe essere affrontato *in primis* dalle stesse parti sociali¹¹².

Consideriamo ora il caso in cui la stazione appaltante abbia scelto di indicare nel bando il CCNL Federculture. Può a questo punto un operatore economico proporre il CCNL Multiservizi o il CCNL Vigilanza? Poniamo che la stazione appaltante ritenga tali CCNL strettamente connessi alle attività oggetto dell'appalto: soluzione che, come detto, solleva più di un dubbio. L'art. 4 dell'All. I.01 impone a questo punto la verifica della equivalenza economica e normativa del CCNL alternativo¹¹³ che, nel caso di specie, probabilmente non c'è perché, almeno ad un primo sguardo, i CCNL Multiservizi e Vigilanza prevedono minimi tabellari diversi, sensibilmente inferiori¹¹⁴. Il criterio dell'equivalenza, come specificato dall'Allegato I.01, costituisce dunque un passo avanti nel rafforzamento delle tutele sociali ma permangono numerose incertezze¹¹⁵.

Con particolare riferimento ai parametri che devono essere considerati per verificare l'equivalenza normativa, va rilevato che l'art. 4, comma 3 dell'All. I.01 non menziona né l'inquadramento professionale, né l'orario di lavoro¹¹⁶: un'omissione molto significativa perché è, in effetti, proprio su questi due parametri che l'operatore economico può giocare per risparmiare nei costi del lavoro. Lo dimostra un recente parere

¹¹² V. ancora CIUCCIOVINO, *op. ult. cit.*; CENTAMORE, *op. ult. cit.*; ALVINO, IMBERTI, *op. ult. cit.*, p. 4 ss.

¹¹³ Sull'obbligatorietà di tale verifica v., da ultimo, Cons. Stato, 11 settembre 2025, n. 7281.

¹¹⁴ Sull'assenza di una vera e propria parità di trattamento economico, affermata però prima dell'entrata in vigore dell'All. I.01, v. Tar Brescia, 11 marzo 2024, n. 89, in *Urb. App.*, 2024, p. 557 ss. con commento di GIACALEONE.

¹¹⁵ V. l'analisi di FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Fed.it*, 2025, n. 14, p. 210.

¹¹⁶ La norma fa riferimento al lavoro supplementare e straordinario ma non all'orario di lavoro né all'inquadramento professionale.

dell'Anac che valuta positivamente l'operato di un RUP che aveva considerato il CCNL Anisa/Confsal non equivalente al CCNL Angaf indicato nel bando, poiché, a dispetto di una formale equiparazione retributiva, era diverso il numero di ore lavorate: 39 vs 40¹¹⁷. Ancora, inquadrare i lavoratori in livelli inferiori rispetto alle mansioni necessarie all'esecuzione del contratto di appalto consente all'operatore economico un risparmio nei costi mentre l'eventuale sindacato su tale scelta organizzativa richiede notevoli competenze in capo al RUP¹¹⁸.

Dubbi interpretativi solleva inoltre l'orientamento giurisprudenziale per il quale, nell'indicare il costo della manodopera¹¹⁹, l'operatore economico può non considerare i costi relativi al personale *non* stabilmente impiegato per l'esecuzione della commessa: il riferimento è al "personale di supporto" e "a figure professionali utilizzate occasionalmente" nell'esecuzione dell'appalto¹²⁰. Si tratta di nozioni giurisprudenziali, elaborate a partire da vicende concrete, ampie e generiche che si prestano ad abusi e manipolazioni: basti pensare al caso, non affatto eventuale, in cui l'operatore economico qualifichi come "personale di supporto", i cui costi non vanno indicati, i direttori del servizio o il personale "trasversale" di coordinamento (le cui retribuzioni sono normalmente più elevate) impiegato su più appalti¹²¹.

¹¹⁷ Parere Anac del 14.1.2025, n. 14. Secondo l'Anac il RUP ha agito correttamente e la sua valutazione non è sindacabile dall'Anac se non per macroscopica illogicità.

¹¹⁸ Emblematico ancora una volta il caso dei servizi museali deciso dal Tar Lombardia, 28 novembre 2023, n. 2830, in cui l'operatore economico aveva inquadrato il personale da impiegare nel livello D, CCNL Vigilanza e servizi fiduciari, "addetto al servizio di custodia" quando la stazione appaltante richiedeva lavoratori in grado di parlare almeno due lingue straniere.

¹¹⁹ V. Cons. Stato, ad. plen., 2 aprile 2020, n. 7 in *Urb. App.*, 2020, p. 840 ss. con commento di FIGUERA, sull'obbligatorietà di indicare tali costi, a pena di esclusione, al fine di consentire all'amministrazione di accettare la serietà e la congruità dell'offerta.

¹²⁰ Cons. Stato, V, 18 agosto 2023, n. 7815; Cons. Stato, 3.11.2020, n. 6786. Da ultimo Cons. Stato, 19 maggio 2025, n. 4250.

¹²¹ V. Cons. Stato, III, 16 settembre 2024, n. 7582, sentenza relativa ad un appalto avente ad oggetto la ristorazione scolastica aggiudicato dalla nota società Dussmann che però aveva omesso di conteggiare i costi di tre figure di coordinamento, impiegate trasversalmente su più appalti, ma che dovevano essere sempre reperibili dal lunedì al venerdì, dalle 7.30 alle 19.00. Il Consiglio di Stato ha affermato (giustamente a parere di chi scrive) che ciascuna di queste professionalità ha compiti precisi e costanti, ancorché non continuativi, e che il loro costo deve essere pertanto conteggiato, a nulla rilevando il fatto che siano impiegati su più appalti come figure di coordinamento o supporto. Il caso descritto è comunque emblematico delle difficoltà interpretative e delle ambiguità sollevate dall'orientamento descritto.

Scatterebbe poi in tali ipotesi la disciplina dell'anomalia dell'offerta¹²² di cui all'art. 41, comma 14 del d.lgs. n. 36 del 2023, per il quale i costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, ferma restando però "la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"¹²³. Ma cosa significa "organizzazione aziendale più efficiente" nel caso degli appalti *labour intensive*? Certamente non potrà considerarsi "efficiente" un risparmio ottenuto mediante il sotto-inquadramento dei lavoratori, la previsione di un numero di ore di lavoro inferiore a quelle effettivamente necessarie per svolgere il servizio o la sottrazione del costo del personale direttivo e di coordinamento.

Se le novità normative descritte contribuiscono ad un rafforzamento delle tutele sociali – fermi restando i dubbi suscitati dal mancato inserimento dell'inquadramento professionale e dell'orario di lavoro tra i parametri normativi da considerare nella verifica dell'equivalenza e le ambiguità sottese agli orientamenti giurisprudenziali in materia di indicazione del costo della manodopera –, le maggiori perplessità le solleva l'art. 3 dell'All. I.01 che introduce la cosiddetta "*presunzione di equivalenza*". Tale presunzione riguarda 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". In altri termini, l'equivalenza economica e normativa si presume per quei CCNL firmati da CGIL, CISL e UIL con associazioni datoriali diverse che rappresentano ad esempio piccole imprese, imprese artigiane o società cooperative. La norma tutela il *favor participationis* ma si presta ad alimentare il *dumping* contrattuale.

Un rilevante esempio è il settore della cura che, come noto, è stato gestito negli ultimi anni dall'attore pubblico ricorrendo largamente, oltre che allo strumento dell'accreditamento, agli appalti al ribasso ad attori privati quali cooperative ed enti del terzo

¹²² Sul difficile coordinamento tra la nuova disciplina in materia di equivalenza e quella sull'anomalia dell'offerta v. FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprendere ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, cit., p. 210 ss.

¹²³ Tar Calabria, 8 febbraio 2024, 119, in *Giur. it.*, 2024, 2169 ss.; Tar Toscana, 29 gennaio 2024, n. 120.

settore¹²⁴. Come è stato osservato in una ricerca recente, “l’espansione dei servizi di cura è stata ottenuta principalmente con l’informalizzazione (ovvero il lavoro domestico) e il ricorso al mercato privato attraverso pratiche di appalto e di accreditamento, ampiamente utilizzato per sfruttare i differenziali di costo tra il settore privato e quello pubblico”¹²⁵. Non è un caso che i conflitti collettivi in tale ambito, tradizionalmente del tutto silente, siano sensibilmente aumentati proprio nell’ultimissimo anno, trainati da CGIL FP, CISL FP, UIL FPL che rivendicano l’applicazione del CCNL sanità in luogo del CCNL Anaste (considerato “pirata”) ma anche del CCNL Cooperative sociali, lamentando *gap* retributivi che sfiorano il 25%¹²⁶.

La presunzione di equivalenza prevista dall’art. 3, All. I.01 rende a questo punto impossibile per le stazioni appaltanti richiedere agli operatori economici l’applicazione di CCNL più onerosi, peggiorando, per paradosso, la situazione precedente.

5. Prove di salario minimo locale e ruolo dell’art. 36 Cost.

In base alle considerazioni svolte, il nuovo Codice dei contratti pubblici non riesce ad arginare del tutto il rischio di sfruttamento del lavoro, qui inteso (seguendo la Procura milanese) come corresponsione ai lavoratori di retribuzioni inferiori alla soglia minima invalicabile che si ricava dall’art. 36 Cost. Questo spiega perché, nell’ultimo periodo, si siano susseguite le iniziative degli enti locali e finanche delle regioni (in particolare la Puglia e la Toscana)¹²⁷ che, proprio per combattere questo fenomeno, hanno utilizzato il *public procurement* quale strumento strategico per promuovere un salario minimo locale o regionale pari a 9 euro all’ora¹²⁸.

In particolare, la l. r. Puglia n. 30 del 2024, all’art. 2, comma 2, prevede che ai lavoratori impiegati nei contratti pubblici intercorrenti con la regione, le aziende sanitarie, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali, debba essere applicato un “trattamento economico minimo inderogabile”, modificato dall’art. 21, l.r. n. 39 del

¹²⁴ Per tutti BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene, 2020; PAVOLINI, MORI, *Condizioni di lavoro e rappresentanza nel mondo della cura agli anziani non autosufficienti in Italia*, Rapporto di Ricerca SPI-CGIL, Febbraio 2025.

¹²⁵ PAVOLINI, MORI, *Condizioni di lavoro e rappresentanza nel mondo della cura agli anziani non autosufficienti in Italia*, cit.

¹²⁶ In proposito, per limitarsi a CGIL FP, si possono citare le seguenti proclamazioni: 16 marzo 2023 contro il contratto collettivo ANASTE; 23 settembre 2024 (80% di adesioni), sblocco CCNL sanità privata, equiparazione al CCNL sanità pubblica; 7 maggio 2025, stesse motivazioni.

¹²⁷ L.r. Puglia 30 maggio 2024, n. 19; l.r. Puglia 21 novembre 2024, n. 30; l.r. Toscana, 18 giugno 2025, n. 30.

¹²⁸ V. sul punto LO FARO, *Please in my Back Yard: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *Lav. dir.*, 2025, p. 229 ss. Nel presente volume si rinvia al contributo e all’approfondita analisi di IVANA SANTORO.

2024 in “una retribuzione minima tabellare”, pari a 9 euro all’ora¹²⁹. Contro la legge ha presentato ricorso alla Corte costituzionale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 127 Cost., chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale del richiamato art. 2, co. 2 per violazione degli artt. 36, 39 e, specialmente, 117, comma 2, lett. *l* e *m* Cost. Poco tempo dopo è stata impugnata anche la l. r. Toscana del 18 giugno 2025, n. 30, che all’art. 1, rubricato “Tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale”, introduce nei bandi di gara e nelle procedure ad evidenza pubblica, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera, il “criterio qualitativo premiale” costituito dall’applicazione “di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi”¹³⁰.

In attesa della pronuncia della Consulta, la domanda è dunque se sia possibile per le amministrazioni locali prevedere l’applicazione dei 9 euro lordi all’ora tra i requisiti aggiuntivi di partecipazione o di esecuzione del contratto pubblico¹³¹ ovvero se – come a chi scrive pare preferibile – vi siano altre strade che potrebbero essere percorse proprio prendendo spunto dalle inchieste della procura milanese e dalle sentenze della Cassazione.

Rispetto alla legittimità costituzionale della previsione contenuta nella legge regionale pugliese, la dottrina si è espressa in senso tendenzialmente favorevole non ravvisando insormontabili problemi di incompatibilità con riferimento agli artt. 39, 41 e 117 *lett. m* Cost.¹³² Ancora, la possibilità di prevedere, attraverso delibere adottate dalle amministrazioni locali o leggi regionali, dei requisiti obbligatori aggiuntivi nell’esecuzione del contratto è stata giuridicamente fondata sull’art. 113 del Codice degli appalti per il quale “Le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l’esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisati nel bando di gara, o nell’invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d’oneri. Dette condizioni possono attenere, in particolare, a esigenze sociali e ambientali”¹³³.

¹²⁹ Vale la pena rilevare che, tornando al caso dei servizi museali, tale requisito non sarebbe soddisfatto neppure dal CCNL Federculture la cui retribuzione tabellare minima (vigente dall’1.12.2021) è pari ad Euro 1.446,38 al mese, cioè (dividendo per 173 ore) 8,3 Euro all’ora.

¹³⁰ La legge è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2025.

¹³¹ Per la risposta positiva v. il contributo di LO FARO, *op. cit.*

¹³² Per tutti LO FARO, *op. cit.*

¹³³ In questo senso LO FARO, *op. cit.* In generale v. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, cit., 445 ss.

E tuttavia le argomentazioni sviluppate non fuggano ogni dubbio con particolare riferimento al rispetto del principio del *favor participationis* e della parità di trattamento (ma anche di proporzionalità) tra gli operatori economici. L'obbligo di rispettare una "retribuzione tabellare minima" regionale pari a 9 euro all'ora negli appalti, comporterebbe infatti l'esclusione di moltissimi operatori economici. Basti ricordare che, secondo uno studio elaborato dai Consulenti del lavoro nel 2023, su 63 contratti collettivi di lavoro selezionati in base a un criterio di rappresentatività per settore e numero di lavoratori interessati, ben 22 prevedono un trattamento retributivo minimo orario inferiore ai 9 euro¹³⁴.

A ciò deve aggiungersi che la Corte costituzionale ha mostrato negli anni grande attenzione verso il valore della concorrenza che deve essere assicurato in modo uniforme sul territorio nazionale. In due pronunce recenti, la sent. n. 80 del 2025 e la sent. n. 4 del 2022, la Consulta – con un ragionamento incentrato sull'art. 117 lett. *e*, piuttosto che sull'art. 117 lett. *m* – ha dichiarato illegittime delle disposizioni regionali che, pur perseguito obiettivi sociali, finivano per porsi in contrasto con "l'esigenza di assicurare procedure di evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e di non discriminazione", invadendo la competenza riservata allo Stato. Soltanto a quest'ultimo spetta infatti "definire il punto di equilibrio tra essa [la concorrenza] e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti, come quelli sottesi al raggiungimento di 'obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese'"¹³⁵.

Diverso è il caso della legge regionale toscana che, da un lato, parla di trattamento economico minimo orario (non di retribuzione tabellare minima) pari a 9 euro e, dall'altro, riconnega al possesso di tale requisito solamente un punteggio aggiuntivo premiale. La norma così congegnata appare compatibile tanto con l'art. 113 del Codice quanto con la Costituzione; tuttavia, l'esperienza del Comune di Milano – bando servizi museali che prevedeva quale criterio premiale l'applicazione del CCNL FederCulture –, mostra come vi sia il concreto rischio che la misura si riveli puramente simbolica e che nessun operatore si uniformi ad essa.

¹³⁴ V. Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro, *Salario minimo in Italia: elementi per una valutazione*, 13 luglio 2023. Il minimo è stato così calcolato: "per ciascun contratto collettivo è stato individuato il minimo retributivo previsto per il livello di inquadramento più basso e a questo sono stati sommati i ratei di mensilità aggiuntiva (13a mensilità ed eventuale 14a) nonché la quota di trattamento di fine rapporto che, come è noto, costituisce una retribuzione differentia. La determinazione del valore orario si ottiene applicando il divisore orario contrattuale alla somma risultante dal calcolo predetto" (p. 14).

¹³⁵ Corte cost., n. 4 del 2022 richiamata da Corte cost. n. 80 del 2025.

Gli enti locali potrebbero scegliere di percorrere una via diversa indicando quale requisito di partecipazione o di esecuzione del contratto la corresponsione da parte dell'appaltatore di una retribuzione *in ogni caso* conforme all'art. 36 Cost. Poiché ciò costituisce un preciso obbligo del datore di lavoro, stante la natura immediatamente precettiva dell'art. 36¹³⁶, una simile precisazione sarebbe quasi tautologica; tuttavia, significherebbe che la stazione appaltante si riconosce corresponsabile, quale datore di lavoro "indiretto", della corretta attuazione della regola costituzionale nei contratti pubblici di cui è committente, promuovendo la propria immagine di *Decent work city*. Sempre il Tar Lombardia, nel 2023, ha in questo senso affermato che la stazione appaltante "ha un potere di sindacato diretto del CCNL di lavoro proposto al fine di accettare, con atto motivato, che il livello stipendiale proposto sia conforme all'art. 36 Cost. in quanto norma costituzionale di applicazione diretta e immediata"¹³⁷.

Seguendo il ragionamento della Corte di cassazione e della Procura, la stessa presunzione di equivalenza prevista dall'art. 3, All. I.01 troverebbe nell'art. 36 un limite costituzionale invalicabile. Così che la stazione appaltante potrebbe legittimamente escludere dalla gara operatori economici che, sulla base di CCNL che pur rientrino nel raggio d'azione della presunzione (ad esempio il CCNL cooperative sociali), prevedano per i lavoratori da impiegare nell'appalto retribuzioni non conformi all'art. 36 Cost.

La questione interpretativa più delicata attiene all'individuazione del *quantum* retributivo compatibile con l'art. 36. In particolare, è possibile, seguendo il ragionamento sviluppato dalla Cassazione e dalla Procura, individuare la soglia minima invalicabile in quella della povertà assoluta determinata dall'ISTAT? L'ISTAT calcola le soglie di povertà assoluta in modo diverso a seconda dell'anno, del nucleo familiare, della regione e della tipologia del comune. Di conseguenza, ciò significherebbe indirettamente consentire alle amministrazioni di fare riferimento ad una sorta di "salario

¹³⁶ Per l'individuazione nell'art. 36 Cost. di una regola, non un principio, la cui «responsabilità attuativa», «dinanzi alla carenza di altri strumenti», è stata attribuita alla magistratura. In questo senso v. TREU, *Sub art. 36*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1979, 72 ss.; nonché ZOPPOLI L., *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991; Id., *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in CARUSO, ZOLI, ZOPPOLI L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1994, I, 93 qui 103; GRAGNOLI, PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Utet giuridica, 2012; PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli, 2018; nonché i contributi di BROLLO, DI NOIA, PONTERIO, TARQUINI, BAVARO, SARACINI, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, 3 ss.

¹³⁷ Tar Lombardia, n. 2830/2023.

minimo di sussistenza locale”, il cui importo sarà diverso di regione in regione, di comune in comune, più elevato a Milano rispetto a Foggia¹³⁸.

Ma il contenuto dell’art. 36 va ben oltre il principio della sufficienza, su cui necessariamente si concentra la Procura quando svolge le indagini sul reato di caporalato e di sfruttamento del lavoro, indicando anche quello della proporzionalità. Fino a che punto può spingersi il sindacato della stazione appaltante? E’ possibile, ad esempio, allargarlo al giudizio di proporzionalità utilizzando quali parametri i CCNL applicati in settori e categorie affini relativamente a mansioni analoghe?¹³⁹ Si tratta di una prospettiva interpretativa plausibile che, tuttavia, richiede coraggio ed esperienza in capo alla stazione appaltante e che, per l’inevitabile discrezionalità insita in tali operazioni e in assenza di indirizzi e linee guida, si presta a sollevare incertezze applicative e contenzioso giudiziario.

6. Subappalti pubblici, parità di trattamento ed effettività: il ruolo centrale della stazione appaltante nella fase dell’esecuzione del contratto.

Come detto nel primo paragrafo, la tutela dei lavoratori nei subappalti pubblici è stata rafforzata dall’art. 49 del d.l. n. 77 del 2021 del 31 maggio 2021 poi confluito, con alcune significative modifiche, nell’art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023 in base al quale “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”.

L’intervento del 2021 venne adottato in concomitanza con l’uscita del *Dossier “Appalti e conflitto collettivo”* pubblicato dalla Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali¹⁴⁰. Allora la ricerca prese spunto da un’analisi delle ragioni del conflitto nei servizi pubblici erogati a mezzo della filiera: si pensi all’igiene ambientale¹⁴¹, ai servizi aeroportuali, ospedalieri e scolastici

¹³⁸ Interessante, in questo senso, la proposta di Tortuga, *think thank* milanese che, prendendo mosse dal *London living wage*, con un ragionamento che parte proprio dalle soglie di povertà ISTAT, calcola che un lavoratore *single* a Milano dovrebbe guadagnare un salario di sussistenza minimo (un salario minimo locale) pari a 1.175 euro al mese: 8,30 euro all’ora – inteso come trattamento economico complessivo – se a tempo pieno. Tortuga, *Un salario giusto per Milano*, 14 giugno 2024, in <https://www.tortuga-econ.it/2024/06/14/un-salario-giusto-per-milano/>.

¹³⁹ Questi i parametri utilizzati dalla giurisprudenza. V. Cass., 2 ottobre 2023, n. 27711 e *ivi* per i riferimenti alla giurisprudenza precedente.

¹⁴⁰ Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, 26 maggio 2021, disponibile al sito <https://www.cgsse.it/appalti-e-conflitto-collettivo>.

¹⁴¹ RAZZOLINI, ANDREUTTO, SORBELLO, *Il conflitto nel settore dell’igiene ambientale: evidenze empiriche di un’Italia divisa in due*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 397 ss.

(*handling*, mensa, pulizia, trasporto)¹⁴². Nel 2021 ci si era resi conto che una delle principali “cause di insorgenza del conflitto” – espressione che assume un significato preciso nel quadro della l. n. 146 del 1990 (come modificata dalla l. n. 83 del 2000) – è costituita dal *dumping* contrattuale: ai lavoratori a valle della filiera vengono solitamente applicate condizioni lavorative e retributive deteriori rispetto ai lavoratori a monte; ciò costituisce una delle cause scatenanti del conflitto che, a sua volta, comporta una cattiva erogazione del servizio, gravi disagi per i cittadini e lesione del principio del buon andamento¹⁴³. Emblematico il caso dell’igiene ambientale, caratterizzato da filiere che contano decine di appaltatori e subappaltatori e dove il CCNL applicato, nel passaggio dall’appalto al subappalto, può cambiare. Così, mentre il contraente principale applica, in linea generale, il CCNL Igiene ambientale (più oneroso), il subappaltatore può applicare il CCNL Multiservizi o Cooperative sociali, con la conseguenza che le condizioni lavorative peggiorano man mano che si scende lungo la filiera e il malcontento dei lavoratori cresce¹⁴⁴.

Si ripropone qui di seguito la tabella riassuntiva al tempo elaborata dalla Commissione¹⁴⁵.

¹⁴² L’analisi potrebbe oggi essere estesa dalla Commissione, nella nuova composizione, al settore della cura nel quale, come visto, il conflitto sta crescendo sensibilmente ed è connesso al fenomeno delle esternalizzazioni al ribasso.

¹⁴³ Segnala come il conflitto incida sul principio del buon andamento ALVINO, *Appalti pubblici, codice dei contratti e conflitto collettivo*, Relazione svolta l’8 aprile 2025 presso alla Camera dei Deputati nell’ambito del seminario su *Esterernalizzazioni e conflitto collettivo*, dattiloscritto.

¹⁴⁴ Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, cit.

¹⁴⁵ Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, cit., p. 3.

Ente	Società appaltatrice del servizio e a sua volta subappaltante	Azienda subappaltatrice	Tipologia servizio subappaltato	CCNL applicato
Comune di Modena /Regione Emilia-Romagna	Hermabiente S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Gea Service S.r.l.	Trattamento rifiuti	Multiservizi
Comune di Cesena Comune di Forli	Hera S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Il Mandorlo Scarl.	Spazzamento strade	Cooperative sociali
Comuni del Mugello (FI, PO)	ALIA Firenze S.r.l. (CCNL igiene ambientale)	ATI Scarl.	Raccolta porta a porta	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Roma Multiservizi S.p.A.	Raccolta UND	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	S.A.R.I.M. S.r.l.	Raccolta UND	Multiservizi Cooperative sociali
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale).	Sangalli Brianza S.r.l.	Raccolta UND	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	AVR S.p.A.	Raccolta UND	Multiservizi
Unione comuni della Bassa Sabina (RI)	-	Gea S.r.l.	Raccolta porta a porta	Multiservizi
ATO NA 1, NA 2, NA 3 (Regione Campania)	-	S.A.P.N.A. S.p.A.	Trattamento rifiuti	Metalmeccanici Carta/cartone Multiservizi Enti locali
Regione Campania (Termovalorizzatore di Acerra)	-	A2A S.p.A.	Smaltimento	Metalmeccanici Multiservizi
Comune di Capurso (BA)	-	Teorema S.p.A.	Raccolta e smaltimento	Multiservizi
Comune di Cesena	Hera S.p.A.	Brodolini S.r.l.	Raccolta porta a porta, centri di raccolta	Facchinaggio Carta/Cartone Multiservizi
Regione Friuli – Venezia Giulia AUSIR (Autorità unica per i servizi idrici e rifiuti)	AMGA S.p.A. (Gruppo Hera detiene il 51%) Ambiente Servizi S.p.A.* Gea S.p.A.* Net S.p.A.* A&T 2000 S.p.A.* Isontina Ambiente S.r.l.* *Società <i>in house</i> alla quale partecipano 189 Comuni delle Province di PN, UD, GO	Imprese subappaltatrici del servizio IA della regione Friuli – V.G.	Ciclo dei rifiuti	Utilitalia Multiservizi Facchinaggio Cooperative sociali Fise – Assoambiente
Province di Ferrara, Ravenna, Rimini, Forlì-Cesena, Pesaro	Hera S.p.A. Hermabiente S.p.A.	CICLAT Scarl.	Raccolta e smaltimento rifiuti	Cooperative sociali Multiservizi

In questa prospettiva, la nuova disposizione normativa contenuta nell'art. 11, comma 5 assume un'importanza centrale, sancendo per la prima volta il principio di parità di trattamento economico e normativo tra i lavoratori alle dipendenze del subappaltatore e quelli alle dipendenze del contraente principale¹⁴⁶. Del pari, nell'affermare che

¹⁴⁶ BELLAVISTA, *Appalti e tutela dei lavoratori*, in *WP D'Antona Csdle*, 2022, n. 454 e id., *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in *Dir. merc. lav.*, 2024, 1, p. 79 ss. con particolare riferimento alla nuova disciplina degli appalti privati.

la corretta attuazione di tale principio è “assicurata” dalle stazioni appaltanti o dagli enti concedenti, la norma prefigura in capo a questi ultimi un preciso obbligo giuridico, una vera e propria “posizione di garanzia”¹⁴⁷.

Maggiori specificazioni sono contenute nel successivo art. 119, comma 12, ancora poco analizzato in dottrina. La disposizione ribadisce anzitutto che la parità di trattamento è una regola di generale applicazione nei subappalti che si traduce nell’obbligo del subappaltatore di riconoscere ai propri dipendenti “un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale”. Faccendo un passo in più, la norma precisa altresì che “il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello applicato dall’appaltatore” limitatamente alle ipotesi in cui “le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l’oggetto dell’appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell’oggetto sociale del contraente principale”. In altri termini, ferma restando la regola della parità di trattamento economico e normativo, che dovrà venire rispettata in tutti i casi, l’obbligo del subappaltatore di applicare ai lavoratori *il medesimo* CCNL del contraente principale (o un CCNL equivalente) non vale qualora le attività oggetto dell’affidamento in subappalto siano del tutto diverse da quelle oggetto dell’appalto principale: si pensi ad un subappalto avente ad oggetto servizi di trasporto e logistica, meramente strumentali ed ancillari rispetto alle attività oggetto dell’appalto principale. Ma la norma dovrà essere interpretata in modo rigoroso per evitare abusi: così, nel caso dell’igiene ambientale, sembra difficile ritenere che le attività di raccolta porta a porta, smaltimento, spazzamento strade, eventualmente affidate in subappalto, siano meramente ancillari e non coincidano con l’oggetto dell’appalto e/o con l’oggetto sociale del contraente principale.

La proposta della parità di trattamento è stata avanzata tra i primi da ALLEVA, *Restituire diritti e dignità ai lavoratori. Proposta di legge*, Maggioli Editore, 2018, p. 63 ss. In generale, sui problemi di tutela del lavoro nelle catene degli appalti privati v. FROSECCHI, ORLANDINI, *Esteriorizzazione del "core business" nel settore alimentare: il caso "Italpizza"*, in *Lav. dir.*, 2021, 2, p. 347 ss.; CAMPANELLA, *Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso della industria della carne in cinque contesti nazionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 4, p. 935 ss.; BATTISTELLI, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 4, p. 974 ss.; ALLAMPRESE, BONARDI (a cura di), *Logistica e lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 3, I, p. 363 ss.; DORIGATTI, *Ridotte all'osso. Disintegrazione verticale e condizioni di lavoro nella filiera della carne*, in *Meridiana*, 2018, p. 51 ss.; CENTAMORE, DAZZI, *Tendenze delle relazioni industriali nel settore suinicolo: il caso italiano in un quadro europeo*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2020, 1, p. 57 ss.

¹⁴⁷ L’analisi del significato del verbo assicurare è stata esaminata approfonditamente da COSTA, *Lavoro e tutele negli appalti pubblici e privati*, Tesi di dottorato, Università di Palermo, 2025.

L'introduzione del principio di parità di trattamento nei subappalti costituisce un grande passo avanti nella tutela del lavoro e nella lotta al *dumping* e allo sfruttamento. Il problema che tuttavia rimane aperto attiene all'effettività della nuova disciplina. Chi, come e quando controlla e vigila sulla sua effettiva applicazione?

Il soggetto deputato al controllo è, evidentemente, la stazione appaltante. Come detto, l'art. 11, comma 5, nel prevedere che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti "assicurano, in tutti i casi" l'applicazione delle medesime tutele economiche e normative ai lavoratori in subappalto, vale a configurare per legge una specifica posizione di garanzia in loro capo, scalfendo il principio della *organized irresponsibility*. L'attività di controllo e di monitoraggio sui subappalti viene oggi munita di uno specifico fondamento normativo così che il suo esercizio non potrà più essere ricondotto semplicemente alla "volontà" dell'amministrazione manifestata attraverso l'autoregolamentazione¹⁴⁸, ma dovrà ritenersi espressione di un preciso obbligo giuridico.

Il quando e il come restano tuttavia incerti. In particolare, tale controllo non sembra dover venire effettuato nella fase della aggiudicazione, ma soltanto in quella della esecuzione del contratto, che costituisce notoriamente una "scatola nera". Per la giurisprudenza amministrativa, infatti, in sede di offerta tecnica, l'operatore economico non è tenuto né ad indicare il nominativo del subappaltatore eventuale¹⁴⁹ né i relativi costi della manodopera impiegata¹⁵⁰.

Quest'ultimo orientamento era stato fortemente messo in discussione da un'interessante decisione del Tar Veneto¹⁵¹, nel caso di un appalto avente ad oggetto il servizio di raccolta, trasporto, recupero di fanghi disidratati non pericolosi. Nella specie, l'operatore economico aveva dichiarato di avvalersi del subappalto per le attività di trasporto e caricamento, ma non aveva indicato i costi, considerandoli indiretti. Secondo il Tar, "la frammentazione della prestazione in plurimi subaffidamenti non trasforma certo i costi del personale preposto all'esecuzione del contratto in costi indiretti o occasionali, ma al contrario rende ancor più evidenti le esigenze di tutela dei

¹⁴⁸ V., ad esempio, il Protocollo d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture tra il Comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL di Milano del 26 febbraio del 2021 nel quale era prevista una vigilanza e un monitoraggio sui subappalti da parte del Comune ma senza neppure un obbligo reportistico preciso.

¹⁴⁹ Da ultimo Tar Palermo, III, 22 gennaio 2025, n. 159 per il quale "l'indicazione del nominativo del subappaltatore già in sede di presentazione dell'offerta non è obbligatoria, neanche nell'ipotesi in cui il concorrente non possieda la qualificazione nelle categorie scorporabili"; Tar Salerno, (Campania) sez. I, 21 maggio 2024, n.1110; Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2022, n. 2217.

¹⁵⁰ Da ultimo, Cons. Stato, 27 giugno 2025, n. 5580.

¹⁵¹ Tar Veneto, 21 giugno 2024, n. 1560.

lavoratori coinvolti". Con riferimento alle modifiche introdotte dagli artt. 11 e 119 del nuovo Codice, il Giudice precisa inoltre che "con tale complessivo assetto normativo, [sono state introdotte] norme maggiormente pregnanti e vincolanti, garantendo maggiore certezza nell'individuazione del contratto collettivo applicabile e assicurando un più elevato livello di effettività alla tutela dei lavoratori, in una logica di equiparazione tra lavoratori del concorrente e lavoratori dell'impresa subappaltatrice".

In senso contrario si è tuttavia pronunciato il Consiglio di Stato¹⁵², per il quale i costi della manodopera impiegata nell'eventuale subappalto, riguardando organizzazioni aziendali distinte e autonome rispetto all'operatore economico, non devono essere da quest'ultimo indicati, ma saranno oggetto di verifica nella successiva fase di autorizzazione del subappalto, disciplinata dall'art. 119 del d.lgs. n. 36 del 2023. Quest'ultimo indirizzo è forse più aderente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, da sempre orientata alla liberalizzazione dei subappalti¹⁵³, ma opera comunque una pericolosa scissione tecnica e temporale della verifica della congruità dei costi del subappalto. Posticipare alla fase dell'esecuzione del contratto il controllo sul rispetto della regola della parità di trattamento rischia di comprometterne l'effettività¹⁵⁴. È questo l'aspetto più delicato sul quale le amministrazioni pubbliche dovrebbero concentrarsi. Occorre disegnare l'architettura della *governance* della fase dell'esecuzione dei contratti pubblici, individuando soggetti, responsabilità e strumenti tecnici in grado di garantire l'effettivo rispetto del principio della parità di trattamento economico e normativo. Non sono più sufficienti in proposito generiche volontarie assunzioni di responsabilità, obblighi di monitoraggio periodico e di rendicontazione¹⁵⁵.

7. Osservazioni conclusive

Volendo provare a trarre alcune conclusioni, va anzitutto riconosciuto che, dal 2021 ad oggi, con il Governo Draghi prima e con il Governo Meloni poi, sono stati introdotti

¹⁵² Cons. Stato, 27 giugno 2025, n. 5580.

¹⁵³ Così, sull'incompatibilità dei limiti quantitativi previsti dalla disciplina italiana rispetto al diritto unionale, v. *Cgue*, 26 settembre 2019, C-63/18, *Vitali*, ECLI:EU:C:2019:787; *Cgue*, 27 novembre 2019, C-402/18, *Tedeschi*, ECLI:EU:C:2019:1023.

¹⁵⁴ Senza contare che, anche in questa fase, l'amministrazione dovrà comunque uniformarsi all'orientamento giurisprudenziale che ammette lo "scorporo" del costo relativo al personale impiegato occasionalmente nell'appalto da quello complessivo della manodopera: orientamento che, come detto, per l'ambiguità e genericità dei concetti impiegati, favorisce abusi ed elusioni.

¹⁵⁵ V. ancora il Protocollo d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture tra il Comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL di Milano del 26 febbraio del 2021.

significativi miglioramenti nelle tutele dei lavoratori negli appalti e subappalti pubblici che hanno nell'insieme ridotto il rischio di sfruttamento.

Restano notevoli difficoltà applicative dovute soprattutto alla complessità delle fonti da consultare (normativa, tabelle ministeriali, tabelle D contenute nell'All. II.*bis*, anagrafe CNEL, indicazioni ANAC) e all'inesistenza di corrispondenze chiare, complete e univoche tra CPV, codici ATECO e CCNL. Ciò spiega come mai, a parità di servizio appaltato (si è fatto l'esempio del servizio di accoglienza nei musei), gli enti locali continuino ad indicare nei bandi CCNL diversi (CCNL Federculture o Multiservizi), senza approdare a soluzioni uniformi sul territorio italiano.

Ambiguità e incertezze dipendono inoltre da alcuni orientamenti della giurisprudenza amministrativa. Emblematico, in questo senso, l'indirizzo per cui è possibile scorporare dal costo della manodopera quello relativo al personale impiegato "occasionalmente": nozione in cui si è cercato di far rientrare il costo del personale direttivo, con funzioni di coordinamento, impiegato in maniera trasversale su più appalti.

Il rischio di sfruttamento persiste laddove opera la presunzione di equivalenza, di cui all'art. 3 dell'All. I.01, che, tuttavia, sembra trovare un limite invalicabile nell'art. 36 Cost. La regola costituzionale, le cui potenzialità sono state rilanciate sia dalle sentenze della Corte di cassazione del 2023 sulla giusta retribuzione costituzionale sia dalle indagini della Procura della Repubblica milanese in materia di sfruttamento del lavoro nelle filiere degli appalti e dei subappalti, potrebbe consentire alle stazioni appaltanti di escludere dalla gara operatori economici che, nell'offerta tecnica, indichino retribuzioni non conformi ai principi di sufficienza e proporzionalità.

Infine, sembra importante affrontare il tema dei subappalti pubblici. L'introduzione del principio della parità di trattamento economico e normativo ad opera dell'art. 11 e dell'art. 119, comma 12 del d.lgs. n. 36 del 2023, che, nei subappalti con oggetto coincidente con quello dell'appalto principale, diventa obbligo di applicazione del medesimo contratto collettivo, sconta diversi problemi in termini di effettività. Chi, come e quando controlla che tale principio sia nel concreto rispettato? Il controllo non può avvenire nella fase di aggiudicazione, stante la giurisprudenza per cui, in sede di offerta tecnica, l'operatore non deve indicare né il nominativo del subappaltatore né i costi della manodopera impiegata. Diventa dunque fondamentale accendere un faro sulla fase dell'esecuzione del contratto, rafforzando i meccanismi di controllo e monitoraggio spesso regolati solo attraverso generiche assunzioni di responsabilità contenute in protocolli e linee guida. Del resto, la vigilanza nella fase esecutiva trova oggi un preciso fondamento normativo nell'art. 11, comma 5 del Codice per il quale le stazioni appaltanti *"assicurano, in tutti i casi"*, l'applicazione delle medesime tutele

economiche e normative ai lavoratori in subappalto, individuando in capo ad esse una vera e propria posizione di garanzia.