Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Superminimi ed equivalenza economica dei contratti collettivi degli appalti pubblici: note critiche su TAR Campania 30 ottobre 2025, n. 7073

Michele Tiraboschi

anticipazione

N. 4/XXXV – 2025

ADAPT UNIVERSITY PRESS
www.adapt.it

Lefebvre Giuffrè

7. Appalto

7.1. TAR Campania 30 ottobre 2025, n. 7073.

Giudizio di equivalenza - Superminimi - Rilevanza economica.

Ai fini dell'equivalenza economica tra CCNL, possono essere computati i superminimi laddove l'operatore economico li riconosca in misura fissa e continuativa per l'intera durata dell'appalto.

7.2. TAR Puglia 5 novembre 2025, n. 1461.

Giudizio di equivalenza - Superminimo - Componenti fisse della retribuzione.

Nel giudizio di equivalenza economica tra CCNL, devono essere considerate solo le componenti fisse ed automatiche della retribuzione. Resta escluso, pertanto, il superminimo quale voce accessoria e rimessa alla libera negoziazione delle parti, la cui promessa futura non assicura la stabilità retributiva richiesta dall'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023.

7.3. TAR Toscana 6 ottobre 2025, n. 1584.

Giudizio di equivalenza - Adeguamento retributivo - Certezza del trattamento economico.

La verifica dell'equivalenza economica tra CCNL si fonda su elementi retributivi fissi, certi e previamente quantificati, idonei a garantire il rispetto dei minimi del CCNL indicato dalla stazione appaltante. Non sono quindi rilevanti gli impegni generici dell'operatore economico di adeguamento retributivo, né il ricorso al superminimo quale voce variabile.

7.4. TAR Lazio 18 giugno 2025, n. 12007.

Giudizio di equivalenza - Superminimo - Componenti fisse della retribuzione.

Il superminimo non rientra tra gli elementi fissi della retribuzione rilevanti ai fini dell'equivalenza economica tra CCNL, trattandosi di voce variabile e correlata a valutazioni individuali, mentre la parità retributiva deve essere verificata

esclusivamente sulla base dei minimi tabellari e delle componenti automatiche previste dai contratti collettivi.

7.5. TAR Piemonte 18 aprile 2025, n. 689.

Giudizio di equivalenza - Minimi retributivi - Cause di esclusione.

Costituisce causa di esclusione l'offerta dell'operatore economico che preveda trattamenti economici inferiori ai minimi stabiliti dal CCNL indicato dalla stazione appaltante, non potendo l'operatore giustificare il mancato rispetto dei livelli salariali inderogabili richiesti per la tutela dei lavoratori.

Superminimi ed equivalenza economica dei contratti collettivi degli appalti pubblici: note critiche su TAR Campania 30 ottobre 2025, n. 7073

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** I fatti di causa. – **3.** Il superminimo come componente (non) rilevante ai fini del giudizio di equivalenza. – **4.** Ulteriori profili di criticità nel metodo comparativo adottato dal TAR Campania. – **5.** La centralità della contrattazione collettiva per la tutela dei lavoratori negli appalti pubblici.

1. La riforma introdotta dall'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, come modificato dal d.lgs. n. 209/2024, in materia di appalti pubblici si muove lungo un delicato equilibrio tra la libertà contrattuale dell'impresa, la salvaguardia della leale concorrenza tra operatori economici e la tutela dei diritti dei lavoratori. Tale previsione normativa dispone che la stazione appaltante indichi negli atti di gara il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, consentendo, tuttavia, agli operatori economici di applicare un diverso contratto collettivo nazionale, a condizione che assicuri ai lavoratori tutele economiche e normative equivalenti a quelle garantite dal contratto collettivo indicato nei documenti di gara secondo i parametri indicati all'Allegato I.01.
In tal modo viene imposto ai «datori di lavoro appaltatori il rispetto di determinati standard di protezione sociale e del lavoro durante la fase funzionale di esecuzione del rapporto», assicurando così che il trattamento economico e normativo dei lavoratori interessati «sia identificato in misura omogenea per tutti i concorrenti» (A. BOSCATI, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento*

interno e diritto dell'Unione Europea, in A. BELLAVISTA, M. MARINELLI (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, 2023, tomo I, pp. 136-137).
La funzione di verifica dell'equivalenza tra le tutele economiche e normative previste dal contratto collettivo applicato dagli operatori economici e quelle contenute nel contratto indicato negli atti di gara è assegnata alle stazioni appaltanti.
Tale verifica di equivalenza ha generato un significativo contenzioso, con esiti non sempre uniformi (come si può vedere anche dalle pronunce richiamate nella intestazione della presente nota) e diverse ricadute pratiche per le amministrazioni e gli operatori economici.
Uno dei nodi interpretativi emergenti riguarda l'interrogativo circa la possibile rilevanza del superminimo nel giudizio di equivalenza economica tra i contratti collettivi.
Una risposta positiva al quesito è stata da ultimo data dal TAR Campania con la sentenza n. 7073/2025 (in epigrafe): nel caso di specie, i giudici amministrativi hanno ritenuto di poter valorizzare i superminimi dichiarati dall'aggiudicataria come componenti della retribuzione idonee a compensare gli scostamenti di costo orario del personale tra il CCNL applicato dall'operatore economico e quello indicato dalla stazione appaltante. Questa impostazione introduce un rilevante elemento di discontinuità dall'orientamento giurisprudenziale maggioritario e solleva rilevanti dubbi di ordine sistematico, oltre che di palese contrarietà alla stessa lettera della legge che parla di valutazione di equivalenza tra contratti collettivi.
Tale questione giuridica si colloca all'interno dell'evoluzione della disciplina dei contratti pubblici, caratterizzata, a partire dagli anni Novanta, da un approccio fortemente orientato a logiche di mercato e di contenimento della spesa, che hanno incentivato per anni forme di concorrenza fondate sul costo del personale (cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione della PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*, in *LPA*, 2011, n. 3-4, p. 391 ss.). Il legislatore, con la riforma introdotta con il d.lgs. n. 36/2023 e modificata con il d.lgs. n. 209/2024, è volutamente intervenuto in tale contesto, affermando la centralità del contratto collettivo, che la stazione appaltante deve individuare secondo determinati criteri, come presidio di tutele minime per i lavoratori.
La pronuncia campana merita, pertanto, un'analisi critica approfondita alla luce della *ratio* dell'istituto e dei suoi presupposti sistematici.
2. La controversia decisa dal TAR Campania con sentenza n. 7073/2025 trae origine da una procedura indetta da Trenitalia S.p.A. per l'affidamento del servizio di manutenzione dei sistemi toilette dei materiali rotabili. L'aggiudicazione era stata disposta in favore di una società che aveva indicato di applicare il CCNL Multiservizi anziché il CCNL Metalmeccanici Industria precisato negli atti di gara.

La concorrente seconda classificata impugnava l'aggiudicazione lamentando l'assenza dell'equivalenza economica tra i due contratti collettivi, richiesta dall'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, stante lo scostamento significativo del costo medio orario del personale.
La stazione appaltante, nella propria motivazione, aveva invece ritenuto che l'impegno dell'aggiudicataria a riconoscere superminimi fissi e continuativi per tutta la durata dell'appalto fosse sufficiente a garantire l'equivalenza economica richiesta dalla norma, confermando in tal modo la congruità dell'offerta.
Il tribunale campano ha accolto la valutazione della stazione appaltante e respinto il ricorso.
3. La sentenza del TAR Campania, accanto a una approssimativa e scorretta valutazione del costo effettivo del lavoro determinato dalla comparazione tra il CCNL Metalmeccanici Industria e il CCNL Multiservizi, introduce in termini del tutto sorprendenti, per palese contrasto alla lettera e alla *ratio* della previsione normativa, un elemento di seria problematicità: con l'affermare che il superminimo "promesso" sia componente retributiva rilevante per il giudizio di equivalenza economica si finisce per ammettere che un impegno dell'impresa (peraltro non noto ai lavoratori interessati e di verifica impossibile per la stazione appaltante sul piano dei fatti piuttosto che solo degli impegni formali in fase di aggiudicazione del bando) possa assolvere una funzione che il legislatore ha volutamente attribuito ai contratti collettivi.
L'analisi che qui interessa deve necessariamente prendere avvio dalla natura e dalla struttura del giudizio di equivalenza economica delineato dall'art. 11 e dall'Allegato I.01 del d.lgs. n. 36/2023.
Ai sensi di tali disposizioni, la valutazione di equivalenza si configura come un giudizio tecnico, puntuale, tra contratti collettivi, volto a garantire ai lavoratori un livello di tutele economiche e normative non inferiore a quello individuato dalla stazione appaltante. La legge dispone espressamente che «Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».
Viene individuato così «nel contratto *leader* il parametro di riferimento per la definizione dei trattamenti minimi da erogare ai lavoratori impiegati nell'appalto» (R.D. COSTA, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, DEMS, 2025, p. 76).
Ne consegue che le voci rilevanti nella comparazione, con un contratto collettivo differente, sono le componenti fisse della retribuzione globale annua previste dalla contrattazione collettiva, elencate espressamente dal legislatore

nell'art. 4 dell'Allegato I.01, d.lgs. n. 36/2023: la retribuzione tabellare annua, l'indennità di contingenza, l'elemento distinto della retribuzione, le eventuali mensilità aggiuntive e le eventuali ulteriori indennità previste dal contratto collettivo.
Non rilevano in alcun modo le componenti variabili della retribuzione (si veda V. LIPPOLIS, *Novità per il lavoro nel Codice degli appalti pubblici*, inserto di *DPL*, 2023, n. 40, p. VI).
È solo attraverso tali parametri "fissi" che la stazione appaltante può esercitare un controllo concreto e verificabile dell'equipollenza e della congruità dell'offerta economica.
Al contrario, il superminimo, quale «eccedenza retributiva rispetto ai minimi tabellari, individualmente pattuito tra datore di lavoro e lavoratore» (cfr. Cass. ord. 5 giugno 2020, n. 10779), è un trattamento di miglior favore accessorio, variabile nel tempo e revocabile. Per tali ragioni non può rientrare tra le componenti fisse della retribuzione su cui deve basarsi la valutazione di equivalenza economica dei contratti (si veda la relazione illustrativa Anac allegata al Bando tipo n. 1/2023).
L'inclusione del superminimo nel giudizio di equivalenza, tra l'altro, determinerebbe lo spostamento della valutazione dall'assetto contrattuale collettivo alla discrezionalità individuale, introducendo elementi futuri ed incerti in un giudizio che deve essere fondato sui parametri oggettivi indicati dal legislatore.
La possibilità di colmare le differenze strutturali tra CCNL mediante l'attribuzione di superminimi contraddice la stessa logica dell'istituto: qualora l'equivalenza economica fosse effettuata in base a trattamenti retributivi individuali ed accessori, la comparazione diventerebbe un giudizio sulle politiche retributive aziendali, vanificando l'intervento del legislatore del 2023.
È alla luce di queste argomentazioni che l'orientamento consolidato nell'ultimo anno da diversi Tribunali amministrativi non ritiene il superminimo rilevante nel giudizio di equivalenza economica.
In particolare, il TAR Puglia, con sentenza n. 1461/2025 (in epigrafe), ha evidenziato l'inidoneità del superminimo a costituire parametro di equivalenza, data l'impossibilità di garantirne una verifica certa. D'altra parte, la stazione appaltante non dispone di strumenti idonei a verificare che l'impresa aggiudicataria provveda effettivamente alla corresponsione del superminimo, né i lavoratori interessati potrebbero ragionevolmente essere posti nelle condizioni di conoscere che l'affidamento dell'appalto sia stato determinato anche in funzione di tale variabile retributiva.
Peraltro, ammettere che il superminimo possa integrare le tutele economiche apre la strada ad un *dumping* contrattuale occulto, in cui le imprese potrebbero eludere le garanzie collettive attraverso trattamenti individuali non verificabili successivamente all'aggiudicazione.

Si ritornerebbe paradossalmente ad ammettere una competizione basata sulla riduzione del costo di lavoro, in contrasto con la *ratio* dall'art. 11, così come evidenziata dal TAR Toscana con sentenza n. 1584/2025 (in epigrafe): «le imprese che partecipano ad una gara per un appalto pubblico ovvero per la concessione di un pubblico servizio possono liberamente concorrere, ma non possono utilizzare come fattore competitivo il trattamento economico e normativo destinato ai lavoratori, che deve essere complessivamente equivalente al minimo previsto dal contratto collettivo di lavoro individuato dalla stazione appaltante e che, pertanto, rappresenta un limite inderogabile nell'elaborazione delle strategie competitive».

È solo mediante il raffronto delle componenti fisse della retribuzione globale annua previste dai CCNL che la stazione appaltante riesce a compiere quell'«effettiva verifica e comparazione delle condizioni contrattuali economiche e normative proposte dall'operatore economico» (TAR Piemonte, n. 689/2025, in epigrafe), evitando che il giudizio venga alterato dalla considerazione del «trattamento di fatto, cioè […] [i] trattamenti unilaterali di maggior favore che la Società […] si è impegnata […] ad applicare» (TAR Lazio n. 12007/2025, in epigrafe).

4. Emergono infine tre ulteriori profili di criticità rispetto al metodo comparativo adottato dal giudice campano nella valutazione dell'equivalenza economica tra i due contratti collettivi, tali da incidere significativamente sulla correttezza e ragionevolezza del giudizio conclusivo.

Anzitutto, la comparazione tra i livelli dei due contratti collettivi è stata condotta assumendo, per il CCNL Metalmeccanici Industria (indicato nel bando di gara), il parametro retributivo del livello più basso ritenuto applicabile, a fronte del livello del CCNL Multiservizi. Il costo del livello inferiore del CCNL Metalmeccanici Industria viene raffrontato con il *quantum* del livello più alto del CCNL Multiservizi, arrotondato, peraltro, per eccesso: si assume per quest'ultimo un valore ricavato mediante la sommatoria dei superminimi riconosciuti dall'operatore economico e non tratto dalle tabelle ministeriali. Nella decisione in esame si afferma, infatti, che il costo orario medio "effettivo" del CCNL Multiservizi «si collocherebbe tra quello di un operaio D1 e D2 del settore metalmeccanico-industria», prendendo successivamente a riferimento, per la comparazione, il livello D2.

L'utilizzo di un dato non contrattuale, non riconducibile come si è detto alle componenti fisse della retribuzione globale annua, contraddice i criteri dell'Allegato I.01. In tal modo, con la comparazione si abbassa la soglia minima di garanzia, in contrasto, come sopra rilevato, con la *ratio* dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023.

Inoltre, nel giudizio di equivalenza, la decisione non valorizza la clausola di salvaguardia prevista dal CCNL Metalmeccanici Industria, che comporta l'adeguamento annuale dei minimi retributivi sulla base della dinamica inflattiva. Si

tratta di un meccanismo automatico che incide direttamente sui minimi contrattuali per l'intero arco temporale dell'appalto e, dunque, sulle componenti fisse della retribuzione, che devono essere prese in considerazione ai sensi dell'art. 11 e art. 4, Allegato I.01, d.lgs. n. 36/2023. Anche questo elemento rende la comparazione ampiamente inattendibile e fuorviante rispetto ai dettami della legge.

5. Il giudizio di equivalenza economica operato dal TAR Campania con la sentenza n. 7073/2025 si fonda su presupposti valutativi non conformi alle previsioni contenute nell'art. 11 e nell'Allegato I.01 del d.lgs. n. 36/2023 così come modificato dal d.lgs. n. 209/2024. Le criticità riscontrate, dalla asimmetria nella scelta dei livelli contrattuali al ricorso di valori non tabellari, fino all'omessa considerazione degli automatismi retributivi del contratto leader, evidenziano un accertamento che perde di oggettività e rischia di attenuare le garanzie minime che l'ordinamento presiede negli appalti pubblici.

La giurisprudenza maggioritaria offre una interpretazione più coerente – e condivisibile – con la volontà del legislatore e con l'assetto costituzionale delle relazioni industriali. In tale prospettiva, l'irrilevanza del superminimo nel giudizio di equivalenza economica non è solo una scelta interpretativa, ma la condizione necessaria affinché l'equipollenza rimanga un giudizio oggettivo, verificabile e funzionale alla tutela dei lavoratori e della leale concorrenza negli appalti.

Tale tutela dei lavoratori trova ancora una volta il proprio fondamento nella contrattazione collettiva, in coerenza con quanto sancito dall'art. 36 Stat. lav., «che costituisce il primo esempio di disciplina generale relativa al trattamento da erogare ai lavoratori impiegati nell'esecuzione di commesse pubbliche» e che pone il contratto collettivo come «parametro di riferimento per definire il trattamento minimo da corrispondere ai lavoratori impiegati in appalto, eventualmente derogabile *in melius*» (R.D. COSTA, *op. cit.*, p. 52 e p. 54).

Michele Tiraboschi
Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia