

“La questione retributiva nel prisma dell’esternalizzazione”

Milano, 10 marzo 2026

Relatore: Andrea Asnaghi

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Obblighi retributivi e minimi

La determinazione dei **trattamenti retributivi minimi da garantirsi ai** lavoratori impiegati nell'appalto è affidata alla **autonomia contrattuale collettiva**, nel rispetto di:

- art. 36 della Cost.
- art. 36 della L. 300/1970

Sono possibili differenze salariali, nell' appalto, tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore, anche per prestazioni omogenee o comparabili.

Prima del D.L. 19/2024 (e in vista delle modifiche della Legge delega 144/2025 solo alcune norme (che tuttora hanno valenza specifica) insistevano comunque sulla questione retributiva nell'incidenza (diretta o indiretta) sull'appalto.

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Comma 1175 dell'art. 1, della L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007)

Obbligo di rispetto “degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi.

Art. 3 comma 1 L. 142/2001 e art. 7 co. 4 L. 31/2008

In presenza di più contratti nel medesimo settore, le **cooperative** fanno riferimento al trattamento retributivo e normativo (quindi anche previdenziale) dei Ccnl delle OO SS più rappresentative della categoria a livello nazionale (cfr. Corte Cost. sent. n. 59 del 2013).

Art. 16 D.Lgs. 117/2017

I lavoratori degli **enti del Terzo Settore** hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

La questione diventa più puntuale con il D.L. 19/2024 che aggiunge un comma 1/bis all'art. 29 del D. Lgs. 276/03 (in rosso le modifiche dopo la conversione)

*«1-bis. Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi **e nel subappalto** spetta un trattamento **economico e normativo** complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale **stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale**, applicato nel settore e per la zona **strettamente connessi** con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto»;*

La norma NON rileva in tema di qualificazione della genuinità del rapporto ma sicuramente sotto il profilo della responsabilità solidale.

Tuttavia...

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Di fonte ad una norma di immediata precettività ...

- a) La diffida accertativa per crediti retributivi del lavoratore in appalto, prima era considerata possibile SOLO verso l'utilizzatore fraudolento, in quanto vero titolare del rapporto (CFR INL circ, 3/2019 e 6/2020). Ora potrebbe esserci una **estensione del potere di diffida** (anche nell'appalto genuino, ma con rischio di resp. solidale).
- b) Tende ad **espandersi il perimetro della somministrazione fraudolenta** (ed anche del 603/bis c.p.), qualora si riscontrasse un trattamento particolarmente non rispondente al comma 1/bis.

Quindi mediatamente un qualche problema di qualificazione si potrebbe porre

La RESPONSABILITÀ SOLIDALE

Sullo sfondo (nemmeno tanto...) la responsabilità solidale disciplinata dall'art. 29 comma 2 del 273/03:

*In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali. **Il presente comma si applica anche nelle ipotesi dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro nei casi in cui all'art. 18 comma 2, nonché ai casi di appalto e di distacco di cui all'art. 18, comma 5-bis.***

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE

- Soggetti alla r.s. che sono compresi dalla norma
“committente imprenditore o datore di lavoro”
“non persona fisica esercente impresa o professione”
Vi è un ampio margine fra le due espressioni
(il condominio è escluso >>Cass. 19514/2003)
- Soggetti “protetti: (vademecum – circ. 7258 22.4.2013)
 - Per il Ministero: anche autonomi (interpretazione estensiva - vedi circ. ML 5/2011): pericolosa e confusa la dizione di “ogni lavoratore coinvolto nell’appalto” (comunque sono **i co.co.co.**)
- E ... la r.s. nel settore dell’appalto pubblico ? No ma solo per quanto riguarda il committente (stazione appaltante)

*Opzioni confermate per via normativa nel 2013: Art. 9, comma 1, DL 76/2013
(Decreto Lavoro), conv. in L. 99/2013*

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE

- La responsabilità solidale prevede anche in qualche modo la cooperazione del coobbligato in solido per gli adempimenti di natura amministrativa e gestionale (LUL, Uni-emens, Sr41, ass. familiari, etc.)? **NO**
- Il debito da responsabilità solidale incide anche in qualche modo sul DURC del coobbligato ?
“**NI**”: Il Durc è rilasciato come *regolare*, ma vi viene evidenziata la posta di debito da r.s.
- * No responsabilità solidale per le sanzioni contributive, ma sì per interessi (legali) sui debiti previdenziali

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE

principio **estensivo molto importante**

Corte Costituz. sentenza n. 254 del 6 dicembre 2017 ha esteso i principi della responsabilità solidale del committente anche alla subfornitura

Con una lettura costituzionalmente orientata di tipo estensivo:

L'art. 29 non è incostituzionale perché naturalmente può essere esteso non solo all'appalto vero e proprio ma alla sub-fornitura ed a tutte le forme moderne di esternalizzazione anche se non riconducibili al tipo contrattuale specifico dell'appalto.

(prima «crepa nel muro» ...)

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE

Il legislatore fino ad oggi, malgrado le modifiche intervenute più volte intervenute, anche di recente come visto, non ha inteso cogliere e regolamentare lo spunto della Corte Costituzionale del 2017 (sent. a favore estensione, Cass. 26881/2024; contro estensione, Cass. 16283/2023).

Pertanto le posizioni in tema di responsabilità solidale «oltre l'appalto» rimangono oggi dai confini incerti.

Malgrado ciò, meglio essere **prudenti** e sviluppare catene di controllo della regolarità, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato nell'esternalizzazione.

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE

il **vero nodo** della responsabilità solidale
(utile anche in caso di verbale «pressapochistico»)

La resp. solidale riguarda il personale impiegato in appalto o subappalto **unicamente per il periodo (inteso anche come giorni lavorati) in cui è stato ivi impiegato.**

La dimostrazione **del periodo esatto** di impiego è a cura di chi invoca la responsabilità solidale (lavoratore o Enti).

In un appalto lungo e movimentato non è sempre semplice (se ci sono documenti tipo «fogli di cantiere» o altre annotazioni a cura del committente è più facile, altrimenti ...

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

La norma del comma 1/bis è chiaramente in funzione **antidumping**

Il comma, peraltro, sconta il limite dei problemi di non applicazione dell'art. 39 Costituzione, rimanendo pertanto di **incerta applicazione**:

- a) Quali sono i CCNL maggiormente rappresentativi?
- b) C'è una libertà – in negativo – di scelta del CCNL (inattualità art. 2070 c.c. con superamento corporazioni) senza obbligo di scelta di quello della categoria/settore
- c) Anche superati i due punti precedenti, se vi sono più CCNL (anche rappresentativi) che insistono su un medesimo settore, o magari ce n'è uno meno rappresentativo ma più specifico, che si fa?
- d) Nella libertà di scelta del CCNL, come fare l'equiparazione fra un trattamento economico e normativo fra due CCNL?
- e) E se la scelta del CCNL dipende da una caratteristica *soggettiva* dell'appaltatore (es, artigiani o cooperative)?

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Viene comunque salvaguardata la specificità dell'attività, della zona e soprattutto del subappalto, che **non solo non viene vietato o osteggiato, ma che potrebbe avere caratteristiche ben differenti (in tema di contrattazione) da quello dell'appalto.**

Nell'incertezza applicativa della norma ...

meglio comunque essere **estremamente prudenti** e porre massima attenzione a trattamenti di alcuni Ccnl (di cooperative o comunque non rappresentativi), o ancora particolarmente non pertinenti per settore (specie edilizia: vedi ora «**Durc di congruità**»): il rischio di **responsabilità in solido retributiva e contributiva** è dietro l'angolo.

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

In tema di retribuzione ...

Il perimetro della retribuzione oggetto di resp. solidale è stato ristretto dalla Giurisprudenza alle somme riguardanti strettamente la prestazione in appalto, con esclusione di indennità che ancorchè dovute al lavoratore, non siano in stretta relazione con l'appalto.

Es. indennità sostitutiva ferie e permessi non goduti, risarcimento per lic. illegittimo, indennità di cassa (se non c'entra con l'appalto) , indennità di mancato preavviso.

Cfr. Cass. 5247/2022 Min. lav. interpello n. 3 del 3 aprile 2010

Contra : C. app. Bologna 14 luglio 2022 (sì ind. cassa e trasferta se connesse all'appalto)

Ma tutto ciò varrà ancora oggi che si parla di **trattamento economico e normativo ?**

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Ma non finisce qui (a proposito di **congruità**)...

Il D.L. 19/24 (ar. 29 commi 10-14) rafforza nell'ambito del settore edile la necessità di operare nel rispetto della congruità della manodopera (L. 120/2020; DM 25 giugno 2021 n. 43).

E' previsto infatti che sia nel pubblico (obbligato: responsabile del progetto) che nel privato (obbligato: committente /affidatario) si proceda con il saldo finale delle opere di un certo valore* solo in caso di verifica positiva della congruità (o, diversamente, della sua regolarizzazione).

* Settore pubblico: qualsiasi valore

* Settore privato: . Appalti di valore > 70.000 euro

In caso contrario sono previste sanzioni a carico degli obbligati trasgressori (che si aggiungono alla responsabilità solidale, a carico del committente nel privato,).

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Ma non finisce qui >>> Legge delega 144 del 26/9/25

«Delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva»

Finalità (per quel che qui interessa):

- **Assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi (art. 36 Cost.)**
- **contrastare il lavoro sottopagato , anche il relazione a specifici modelli organizzativi del lavoro e a **specifiche categorie di lavoratori**;**
- **contrastare i fenomeni di concorrenza sleale** attuati mediante contratti finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele («Dumping contrattuale»)

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

Legge delega 144 del 26/9/25

Azioni previste:

- **Definire per ciascuna categoria ccnl MAGGIORMENTE APPLICATI (numero di imprese/dipendenti) per prevedere un trattamento economico COMPLESSIVO minimo (attuazione art. 36 Cost.)... (?erga omnes?)**
- b) stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, **negli appalti di servizi (?) di qualunque tipo e settore**, l'obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai CCNL **maggiormente applicati** nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto **(e il subappalto?)**, individuati secondo il criterio di cui alla lettera a). Coerentemente, rafforzare le misure di verifica e di controllo spettanti alle **stazioni appaltanti**, al fine di rendere effettivi gli obblighi di cui alla presente lettera.

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI E RETRIBUZIONE

L'art. 11 del nuovo Codice degli appalti pubblici (d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici) definisce le condizioni contrattuali da applicare al personale occupato negli appalti pubblici e nelle concessioni.

Principio di applicazione al personale impiegato del CCL nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in vigore **per la zona** nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro **e per il settore o ambito di applicazione strettamente connesso** con l'attività oggetto dell'appalto.

Principio di pubblicità, nei bandi e negli inviti ad opera delle stazioni appaltanti del contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto

Principio di equivalenza (residuale): se applicato altro CCL, va certificata l'equivalenza dei trattamenti rispetto al CCL stabilito nel bando.

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI E RETRIBUZIONE

Prevista la possibilità per gli operatori economici di indicare, nella propria offerta, il differente contratto collettivo applicato purché questo garantisca ai dipendenti le stesse tutele del contratto indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.

In tal caso , obbligo, per le stazioni appaltanti e per gli enti concedenti, di acquisire, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, **una dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero una dichiarazione di equivalenza delle tutele.**

Obbligo per le stazioni appaltanti e di assicurare, in tutti i casi, **le medesime tutele normative ed economiche anche ai lavoratori in subappalto.**

Disposizioni che hanno avuto decorrenza dal **1° luglio 2023.**

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI (QUI NON TRATTATI) E RETRIBUZIONE

In realtà **l'equivalenza è un problema non indifferente.**

Anac (relazione al bando-tipo 1/2023) e INL (nota 687/2023) individuano ,oltre alla parte economica, **12 parametri**, c'è equivalenza se vi sono «scostamenti marginali in un numero limitato di parametri.

- *la disciplina su lav. supplementare e le clausole elastiche nel part-time;*
- *la disciplina del lavoro straordinario, compresi i suoi limiti massimi;*
- *compensi ex festività sopresse, di solito permessi individuali;*
- *la durata del periodo di prova;*
- *la durata del periodo di preavviso;*
- *durata del periodo di comportamento in caso di malattia e infortunio;*
- *trattamento economico/integrazione per malattia e infortunio;*
- *trattamento/ integrazione per maternità obbligatoria e facoltativa;*
- *monte ore di permessi retribuiti;*
- *bilateralità;*
- *previdenza integrativa;*
- *sanità integrativa.*

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI E RETRIBUZIONE

Appare evidente che, data l'eterogeneità dei contratti, la comparazione fra questi elementi, e spesso anche solo fra gli elementi economici, rende estremamente difficoltosa (quasi impossibile) una dichiarazione di equivalenza.

Inoltre alcune parti sociali (fra cui ANCE) hanno lamentato come il passaggio normativo sull'equivalenza possa in qualche modo aver **depotenziato la portata e gli scopi della norma**, incorsa peraltro anche a loro parer in un eccesso di delega rispetto all'originaria funzione attribuita dal Parlamento.

Anche la magistratura riserva alla stazione appaltante una certa «**discrezionalità valutativa**» esente dal sindacato di legittimità del giudice amministrativo a meno che non sia affetta da arbitrarietà e irragionevolezza (Cons. Stato, n. 1776 del 22 febbraio 2024)

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI E RETRIBUZIONE

Sul tema dell'equivalenza si registrano inoltre notevoli **oscillazioni da parte della magistratura.**

Da un lato si sceglie un approccio rigoroso addirittura negando la possibilità di «compensare» l'eventuale trattamento minore con superminimi retributivi (TAR Lazio n. 12007 del 18 giugno 2025; Tar Puglia n. 1449 del 3 novembre 2025) , apprendo quasi come una sorta di imposizione di un determinato CCNL.

D'altro canto vi sono forti inviti della Magistratura ad un'interpretazione meno restrittiva, in ordine alla libertà di scelta organizzativa aziendale (Cons. Stato n. 6148 del 12/9/2019) o per non porre freni alla concorrenza pur assicurando trattamenti sostanzialmente non deteriori (Trib. Brescia n. 89/2024, Tar. Campania 22 ottobre 2025).

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI E RETRIBUZIONE

Da ultimo: precisazioni ANAC (comunicato presidente del 10/2/2026)

Le stazioni appaltanti dovranno individuare il CCNL sulla base di tre criteri

A) In vigore per il settore e la zona nella quale si eseguono le prestazioni oggetto del contratto; anche per prestazioni secondarie o accessorie con una soglia pari o superiore al 30 %.

B) Stipulato da associazioni DL e lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale

C) Strettamente connesso con attività oggetto appalto o della concessione svolti dall'impresa anche in maniera prevalente

No per servizi intellettuali e per mere forniture senza posa in opera

APPALTO: LA QUESTIONE RETRIBUTIVA

APPALTI PUBBLICI E RETRIBUZIONE

Da ultimo: precisazioni ANAC (comunicato presidente del 10/2/2026) - continua

Per la stretta connessione: identificazione attraverso codice ATECO e CPV, con elenco del campo di applicazione del CCNL (tabella excel sul sito CNEL).

Per la maggior rappresentatività >>OOSS firmatarie dei CCNL utilizzati per tabelle ministeriali costo lavoro oppure le SS AA debbono far richiesta specifica al Min.Lavoro

Utilizzo di un diverso CCNL : sussiste equivalenza se uguale valore economico delle componenti fisse retribuzione - o marginali (?) scostamenti.

Presunzione di equivalenza se CCNL firmati da medesime OO SS ma diversi per dimensione o natura giuridica dell'impresa .

Settore edile: equivalenti F012 (industria) , F015 (artigianato- PMI) , F018 (confapi)