



Equivalenza contrattuale e contratti pirata: perché il superminimo non può travolgere le regole del gioco negli appalti pubblici

di Michele Tiraboschi

Invocata in nome del pluralismo sindacale e della libertà di iniziativa economica privata la regola della equivalenza contrattuale prevista dal Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 36/2023 e successive modificazioni e integrazioni) non può essere il cavallo di Troia per legittimare in modo strisciante la contrattazione pirata e travolgere così il significato costituzionale degli stessi principi di pluralismo sindacale e di libertà d'impresa. Il dettato legislativo è, infatti, chiarissimo e non vi è spazio per interpretazioni *contra legem* finalizzate a costruire pericolosi lasciapassare per prassi a quel punto corsare, cioè con tanto di legittimazione pubblica, che offrono servizi scadenti alle pubbliche amministrazioni attraverso l'impiego di forza lavoro sistematicamente sottopagata e con anche un evidente danno erariale per mancato versamento dei contributi dovuti allo Stato.

Come ricordato di recente da ANAC ([Comunicato del Presidente n. 2 approvato dal Consiglio del 10 febbraio 2026](#)) il processo di corretta identificazione del contratto collettivo da indicare negli atti di gara è semplice e deve avvenire secondo i criteri indicati all'articolo 11, commi 1 e 2, e all'articolo 2 dell'allegato 1.01 al Codice dei Contratti Pubblici. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti individuano il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro che sia:

- a) in vigore per il settore (e per la zona) nel quale si eseguono le prestazioni di lavoro;
- b) strettamente connesso alle prestazioni oggetto dell'appalto;
- c) sottoscritto dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In virtù della libertà di iniziativa economica privata, l'operatore economico che partecipa alla gara può anche indicare un diverso contratto collettivo purché sia equivalente a quello indicato dalla stazione appaltante. Ma questo deve avvenire nel rispetto dell'articolo 110, d.lgs. 36/2023 (*Offerte anormalmente basse*) nonché dentro il perimetro tracciato dall'articolo 11 e dall'articolo 4 dell'allegato 1.01 al Codice dei Contratti Pubblici che definisce i parametri da considerare ai fini della equivalenza delle tutele normative ed economiche previste dal contratto collettivo (non quelli di fatto garantite o promesse al singolo prestatore di lavoro) nel senso che "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 (...) risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 sono marginali" (art. 4, co. 4, All. I.01).

La lettera della legge è chiara: "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" (art. 11, co. 3, d.lgs. 23/2023). In questi termini l'equivalenza tra contratti collettivi è una clausola di sistema che consente la libertà di scelta del contratto collettivo applicato, a condizione che tale scelta non avalli fenomeni di *dumping salariale e contrattuale* e, in generale, una competizione al ribasso sul costo del lavoro. Ciò risulta confermato altresì dalla lettura combinata dell'art. 11 con l'art. 110 del medesimo decreto che, al comma 4 non ammette giustificazioni *"in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge"*.

L'errore di fondo – che talvolta riemerge in alcune prassi applicative – è confondere l'equivalenza *"tra contratti collettivi"*, di cui parla il Legislatore, con la mera *"parità di trattamento economico"* per il singolo lavoratore. Non è questo il parametro fissato dal legislatore. L'equivalenza è un giudizio tra sistemi collettivi e riguarda il confronto tra assetti di tutela definiti dalla contrattazione collettiva, non tra trattamenti individuali.

L'articolo 11, letto insieme all'Allegato I.01, individua con chiarezza il terreno di confronto: le componenti fisse della retribuzione globale annua e cioè retribuzione tabellare, indennità di contingenza, EDR, mensilità aggiuntive ed eventuali ulteriori indennità previste dal contratto. La legge non fa mai riferimento, invece, al trattamento *"di fatto"* (teoricamente) riconosciuto al lavoratore e tanto meno a assegni ad personam. La comparazione è inequivocabilmente tra contratti collettivi.

La ratio della previsione legislativa è evidente: la gara pubblica deve svolgersi su basi oggettive, comparabili e verificabili *ex ante*. Se l'equivalenza potesse essere costruita su erogazioni unilaterali, l'asticella si sposterebbe dal piano collettivo a quello aziendale, introducendo un elemento strutturalmente instabile nella competizione, fermi restando l'impossibilità per la stazione appaltante di verificare l'effettiva corresponsione di trattamenti ad personam.

Il superminimo è, per definizione, una voce individuale e volontaria, individuato da costante giurisprudenza come *"l'eccedenza retributiva rispetto ai minimi tabellari, individualmente pattuito tra datore di lavoro e lavoratore"* che si aggiunge alle voci minime fissate dal contratto collettivo, configurandosi come trattamento di miglior favore (Cass. n. 10779 del 2020; Cass. n. 20617 del 2018; Cass. n. 19750 del 2008; Cass. n. 12788 del 2004; Cass. n. 8498 del 1999). È retribuzione in senso civilistico, certo; ma non è una componente obbligatoria e generale del contratto collettivo. Proprio per questo non può assurgere a parametro di equivalenza in quanto privo di forza espansiva verso la generalità dei lavoratori e, pertanto, estraneo al concetto di *«componente fissa della retribuzione globale annua»* su cui si fonda la comparazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro permessa dall'art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

Ammettere che una impresa possa *"compensare"* un contratto collettivo strutturalmente meno oneroso con superminimi non assorbibili significa trasformare un istituto di miglior favore in uno strumento di riequilibrio artificiale tra sistemi contrattuali. È un salto logico che altera la funzione pubblicistica dell'art. 11 e che legittima una contrattazione pirata che non trova alcuna tutela nella nostra Carta Costituzionale.

La giurisprudenza amministrativa più recente — dal TAR Lazio al TAR Toscana, Emilia Romagna e Piemonte — ha colto con nettezza questo punto: il confronto deve avvenire tra clausole collettive, non tra trattamenti individuali. Il criterio del *"trattamento di fatto"* è stato definito inconferente (in senso contrario vedi TAR Campania, in una sentenza che equipara in modo maldestro e scorretto i trattamenti retributivi del CCNL della metalmeccanica industria con quelli del CCNL multiservizi, su cui rinvio a M. Tiraboschi, [*Superminimi ed equivalenza economica dei contratti collettivi degli*](#)

appalti pubblici: note critiche su TAR Campania 30 ottobre 2025, n. 7073, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2025).

L'equivalenza contrattuale non può insomma essere degradata a una indistinta parità di tutele per il singolo lavoratore ma va necessariamente letta in termini di sistema con riferimento cioè al giusto equilibrio tra libertà d'impresa e libertà di contrattazione collettiva come costituzionalmente tutelata (e la contrattazione pirata di certo non è coperta dall'art. 39 della Costituzione).

Legittimare l'uso del superminimo per colmare ex post differenze strutturali ex ante tra contratti nazionali di categoria aprirebbe la strada a un meccanismo pericoloso: l'adozione di contratti collettivi meno onerosi — talvolta espressione di soggetti scarsamente rappresentativi — compensati da erogazioni aziendali discrezionali.

Nel breve periodo, una siffatta operazione interpretativa potrebbe apparire neutra. Nel medio-lungo periodo, produrrebbe tuttavia effetti destrutturanti della leale concorrenza delle imprese e della libertà di contrattazione collettiva legittimando di fatto pratiche di dumping salariale e contrattuale. Il paradosso sarebbe allora evidente: una previsione nata per impedire il dumping rischierebbe di legittimarlo in forma indiretta.

L'equivalenza è, dunque, un concetto “di sistema”, non “di risultato”. Riguarda la struttura minima delle garanzie che un contratto collettivo assicura alla generalità dei lavoratori, non la somma che un singolo dipendente può percepire in virtù di una scelta aziendale. Includere il superminimo nel giudizio di equivalenza significherebbe spostare l'asse dalla legalità oggettiva alla promessa individuale, dalla comparazione tra fonti collettive alla discrezionalità dell'impresa.

Non è questo il disegno del legislatore. E non è questa la condizione per una concorrenza sana.

In un mercato degli appalti che vale miliardi di euro e incide sulla qualità dei servizi pubblici, l'equilibrio tra libertà d'impresa e libertà sindacale non è un dettaglio giuridico. È un presidio di civiltà economica e di coesione sociale.

Michele Tiraboschi
Professore Ordinario di diritto del lavoro
Università di Modena e Reggio Emilia

* Il presente articolo è stato pubblicato anche in *Bollettino ADAPT* 16 marzo 2026, n. 10.