

Data Stampa 0004811 - Data Stampa 0004811

Data Stampa 0004811 - Data Stampa 0004811

PER LA QUALITÀ NEGLI APPALTI PUBBLICI

di **Renato Brunetta**
e **Giuseppe Busia**

La tutela dei diritti dei lavoratori impone di contrastare con fermezza ogni forma di concorrenza al ribasso. Si tratta di un principio cardine, che deve trovare piena tutela soprattutto negli investimenti pubblici, che devono essere il luogo della tutela del diritto e dei diritti.

Presidente **Cnel** e presidente Anac

—a pagina 13

Un'infrastruttura per la qualità negli appalti pubblici

Dalla collaborazione tra **CNEL** e ANAC

L'ARCHIVIO
NAZIONALE
DEI CONTRATTI
COLLETTIVI DEL **CNEL**
SEGNA UN CAMBIO
DI PASSO E CONTIENE
DIVERSE NOVITÀ

LA COLLABORAZIONE
TRA I DUE ENTI
PUÒ FORNIRE
OMOGENEITÀ
AMMINISTRATIVE
E DIFFUSIONE
DI BUONE PRATICHE

La tutela dei diritti dei lavoratori impone di contrastare con fermezza ogni forma di concorrenza al ribasso. Si tratta di un principio cardine, che deve trovare piena tutela soprattutto negli investimenti pubblici, che devono essere il luogo della tutela del diritto e dei diritti. Ciò, anche perché tali forme di competizione al ribasso, spesso realizzate attraverso l'adozione di contratti collettivi di lavoro non rappresentativi e penalizzanti, inquinano la sana concorrenza fra gli operatori economici, ai danni delle imprese più capaci e trasparenti, rischiando, così, di ridurre anche la qualità dei servizi resi alle amministrazioni e ai cittadini. In questa prospettiva, un riferimento normativo del Codice dei contratti pubblici merita oggi di essere richiamato e pienamente valorizzato, perché racchiude una scelta di fondo tanto semplice quanto decisiva: individuare nell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del **CNEL** la fonte pubblica di riferimento per l'individuazione del contratto collettivo applicabile negli appalti pubblici. Si tratta di un ambito che assume dimensioni strutturali per il Paese: 287.421 appalti, circa 4.500 stazioni appaltanti e milioni di lavoratori coinvolti.

Come indicato nella Relazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'attività svolta nel 2025, presentata alla Camera dei deputati lo scorso 21 aprile 2026, nel solo 2025 il valore complessivo dei 287.421 appalti pubblici in Italia ha raggiunto 309,7 miliardi di euro, a testimonianza della rilevanza economica, sociale e occupazionale del settore. Il Legislatore non si è limitato a richiamare il principio di corretta applicazione dei contratti collettivi, ma ha attribuito all'Archivio del **CNEL** una funzione centrale per orientare le stazioni appaltanti nella scelta del contratto coerente con l'oggetto dell'affidamento.



Questa impostazione ha però a lungo scontato un limite operativo: una banca dati, seppur ampia, è poco efficace se non consente di orientarsi con immediatezza tra oltre mille contratti, con campi di applicazione spesso ampi o sovrapposti, rinnovi successivi, settori frammentati e dinamiche contrattuali in continuo movimento. Oggi però questo scenario cambia. La nuova organizzazione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi del **CNEL** segna un deciso cambio di passo: da mero deposito e conservazione a vera infrastruttura pubblica di servizio, in grado di sostenere concretamente l'attuazione del Codice dei contratti pubblici. Il primo elemento di novità riguarda il criterio ordinatore. I contratti non sono più pensati soltanto come testi da archiviare, ma come contenuti da classificare in modo funzionale all'uso pubblico, attraverso la tassonomia Ateco per sezioni e divisioni. Una stazione appaltante ha bisogno di sapere quale contratto "esista" in un determinato settore, quale risulti effettivamente coerente con l'attività oggetto dell'appalto e quale sia sottoscritto da associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, anche nel relativo perimetro produttivo. La seconda grande novità riguarda le schede contratto. I testi contrattuali nella sezione dell'Archivio dedicata ai contratti collettivi nazionali di lavoro di settore sono corredati da schede informative di dettaglio sui contenuti normativi e retributivi chiave. Se le stazioni appaltanti devono indicare nei documenti di gara il contratto collettivo applicabile - firmato dai soggetti comparativamente più rappresentativi - e valutare l'equivalenza delle tutele offerte da contratti diversi, serve una base informativa comune, affidabile e pubblica. Le schede contratto del **CNEL** offrono il supporto tecnico per associare l'oggetto dell'appalto, i codici Ateco e il contratto di riferimento; rendono comparabili i contratti; supportano le verifiche; riducono incertezza e discrezionalità. Ecco che il dato contrattuale, da elemento accessorio, diventa un'informazione strutturale del ciclo digitale dell'appalto, strettamente integrata con le funzioni di controllo, vigilanza e supporto alle amministrazioni. Su queste basi si colloca l'Accordo interistituzionale tra **CNEL** e ANAC del 18 giugno 2025. Con la riorganizzazione dell'Archivio del **CNEL**, l'accordo supera il profilo programmatico e definisce un quadro operativo comune: valorizzazione dell'Archivio a supporto di stazioni appaltanti e operatori economici; giudizio di equivalenza tra contratti collettivi ai sensi dell'Allegato I.01; monitoraggio dei contratti indicati nei documenti di gara e applicati dagli aggiudicatari; sviluppo di strumenti per la individuazione dei contratti correttamente applicabili; promozione di studi, ricerche e monitoraggio della prassi.

In questo senso, la collaborazione tra **CNEL** e ANAC si configura come una funzione di servizio pubblico per l'intero ecosistema degli appalti, oggi in grado di

offrire alle amministrazioni strumenti standardizzati, verificabili e comparabili per scegliere il contratto di riferimento, per motivare tale scelta e per confrontare eventuali contratti alternativi sulla base di criteri omogenei.

In tale prospettiva, il lavoro di analisi già avviato dal **CNEL** è particolarmente significativo. Lo studio "Prove di equivalenza contrattuale e dumping salariale: il caso del terziario di mercato" costituisce il primo banco di prova di un metodo al servizio delle amministrazioni. Il dato di partenza è noto: al 31 dicembre 2025 risultavano depositati presso il **CNEL** 1.052 contratti collettivi nazionali del settore privato, ma la quasi totalità dei lavoratori è concentrata in un numero molto più ridotto di contratti di maggiore applicazione. Nel solo terziario di mercato i contratti nell'Archivio erano 263, pari al 25 per cento del totale del settore privato, ma soltanto due contratti non riconducibili al sistema delle organizzazioni comparativamente più rappresentative facevano registrare un minimo grado di radicamento. Il problema, dunque, non è la proliferazione di testi contrattuali, ma la loro corretta lettura in termini di effettiva diffusione, campo di applicazione e comparabilità.

Lo studio del **CNEL** si colloca esattamente lungo questo crinale.

Mette a confronto i contratti minori con i contratti del settore prendendo a riferimento i profili professionali più diffusi nel settore. La comparazione è costruita attraverso schede contratto elaborate applicando i parametri dell'Allegato I.01 del Codice: retribuzione globale annua fissa, indennità, mensilità aggiuntive, part-time, straordinario, periodo di prova, preavviso, comportamento, malattia, permessi, bilateralità, previdenza integrativa, sanità integrativa. È, in sostanza, un esercizio tecnico che rende misurabile con immediatezza e precisione tecnica l'equivalenza e gli scostamenti contrattuali. Lo studio evidenzia, inoltre, differenze strutturali sulle quattordicesime mensilità, sui permessi, sulle integrazioni per malattia e infortunio, sulla previdenza complementare e sul welfare contrattuale.

Questo lavoro dimostra che il giudizio di equivalenza non può essere ricondotto a formule astratte o semplificazioni: richiede metodo, dati e linguaggio comune. È proprio su questo terreno che **CNEL** e ANAC possono favorire omogeneità amministrativa, diffusione di buone pratiche e qualità della azione delle stazioni appaltanti.

La collaborazione tra le due istituzioni trova qui il suo senso più profondo: trasformare una previsione normativa in una reale capacità amministrativa.

Al tempo stesso, l'accordo interistituzionale tra **CNEL** e ANAC valorizza il lavoro di entrambe le istituzioni e le mette nelle condizioni di esercitare al meglio le rispettive competenze: da un lato, la capacità del **CNEL** di presidiare il dialogo fra le parti sociali e poi

di custodire, organizzare e rendere intellegibile l'universo dei contratti collettivi. Dall'altro, la funzione regolatoria e di indirizzo in materia di appalti affidata ad ANAC, chiamata a tradurre quel patrimonio informativo in criteri applicativi chiari, omogenei e verificabili. È in questa sinergia che il principio di equivalenza contrattuale trova finalmente un terreno operativo solido. Negli ultimi anni, ANAC ha costruito un corpus coerente di strumenti regolatori che ha reso concreta l'applicazione dell'equivalenza delle tutele. Gli atti-tipo, a partire dal Bando Tipo n. 1/2023 e dalla relativa relazione illustrativa, hanno introdotto indicazioni puntuali su come le stazioni appaltanti devono individuare il contratto collettivo di riferimento e su come valutare l'equivalenza quando l'operatore economico propone un contratto diverso da quello indicato dalla stazione appaltante. In tale sede, l'Autorità ha in particolare chiarito che la stazione appaltante non può imporre il contratto indicato nei documenti di gara, ma deve verificare che quello proposto dall'operatore assicuri un livello di tutele non solo economiche, ma anche normative davvero equivalente. In questa luce, ha specificato che tale valutazione deve riguardare sia l'intera retribuzione globale annua che l'insieme delle tutele normative, considerate come un sistema unitario, evidenziando inoltre che la verifica deve essere condotta secondo criteri tecnici fondati sui parametri fissati dall'Allegato I.01 del Codice. Queste indicazioni, oggi perfettamente allineate alla nuova struttura dell'Archivio del **CNEL**, costituiscono un riferimento operativo essenziale per tutte le amministrazioni. A questo quadro, si aggiungono i Comunicati ANAC, che hanno contribuito a uniformare le prassi applicative. In particolare, il Comunicato n. 2 del 10 febbraio 2026 ha delineato un percorso chiaro per individuare il contratto da richiamare negli atti di gara, fondato sulla correlazione tra codice Ateco e CPV, sulla verifica della rappresentatività comparata e sulla coerenza tra l'attività oggetto dell'appalto e il campo di applicazione del contratto collettivo. Si tratta di un passaggio decisivo per ridurre le incertezze interpretative e garantire che la scelta del contratto non sia frutto di valutazioni occasionali, ma di un metodo condiviso e verificabile. Alla funzione più propriamente regolatoria, l'ANAC ha affiancato il monitoraggio dei contratti indicati nei documenti di gara e di quelli applicati dall'aggiudicatario, attraverso un sistema di raccolta di informazioni nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) sulla base dei Codici **CNEL**. Questo sistema consente, già oggi, di attuare quell'obiettivo istituzionale di monitoraggio dei diversi CCNL, come indicato nel protocollo tra ANAC e **CNEL**. L'auspicio è ora quello di rendere tale strumento ancora più efficiente, attraverso la predisposizione di un sistema che consenta la registrazione e la pubblicazione dei Codici Ateco nella BDNCP. Ciò, poiché è proprio l'associazione tra l'oggetto dell'appalto e tale codice, che permette alle amministrazioni che indicano una gara di individuare il contratto collettivo più rappresentativo. Sotto questo profilo, particolarmente emblematica, è l'esperienza recente della Provincia autonoma di

Trento, che indica una possibile traiettoria di sviluppo. Il modello adottato affronta il dumping contrattuale negli appalti pubblici, non solo sui principi generali, ma con un sistema operativo basato su: individuazione del contratto di riferimento secondo criteri oggettivi, classificazioni standardizzate, definizione delle condizioni economico-normative minime, meccanismi compensativi e coinvolgimento delle stazioni appaltanti nella verifica concreta delle offerte. La lezione è chiara: la tutela del lavoro negli appalti è effettiva solo quando il principio si traduce in strumenti amministrativi semplici, pubblici e verificabili. Il risultato atteso è molto concreto. Per le stazioni appaltanti significa associare con maggiore affidabilità i codici Ateco al contratto collettivo più rappresentativo e coerente; indicare nei documenti di gara un riferimento motivato e non intuitivo; valutare le dichiarazioni di equivalenza su una base informativa comune; monitorare - in fase esecutiva - la corrispondenza tra contratto indicato in gara, contratto offerto e contratto effettivamente applicato. Per gli operatori economici significa operare in un contesto più trasparente e prevedibile, nel quale la competizione non si giochi su zone grigie o arbitraggi opportunistici, ma su qualità, organizzazione ed efficienza. Per i lavoratori significa una tutela più sostanziale delle condizioni economiche e normative nei processi di esternalizzazione pubblica. È esattamente in questa direzione che, nei prossimi mesi, **CNEL** e ANAC rafforzeranno ulteriormente la loro collaborazione, declinando tale intuizione nel perimetro delle rispettive competenze istituzionali e alla scala nazionale. Non si tratta di replicare un modello territoriale, ma di costruire un prodotto pubblico coerente con il Codice dei contratti pubblici e reso ora praticabile dalla nuova organizzazione dell'Archivio. **CNEL** offrirà la classificazione dei contratti per sezioni e divisioni Ateco, le schede contratto di dettaglio, le note comparative, le analisi di radicamento e gli studi di equivalenza nei settori maggiormente esposti. ANAC può valorizzare questa base informativa attraverso la BDNCP, gli atti di regolazione, le indicazioni alle stazioni appaltanti, i modelli di gara, la formazione e la promozione di procedure omogenee. Insieme, le due istituzioni possono mettere a disposizione delle amministrazioni una infrastruttura di orientamento che riduce incertezze, rafforza la qualità dei controlli e rende più semplice applicare correttamente il riformato Codice dei contratti pubblici. Legalità, trasparenza e tutela del lavoro non sono obiettivi separati: negli appalti pubblici coincidono sempre più con la qualità delle informazioni, con la capacità di interpretarle correttamente e con la possibilità di tradurle in decisioni amministrative omogenee e verificabili. La nuova stagione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi del **CNEL** nasce proprio con

questa finalità: trasformare l'informazione contrattuale da patrimonio da conservare a infrastruttura pubblica essenziale, leva istituzionale di certezza, trasparenza, semplificazione e fiducia.

*Renato Brunetta, Presidente del **CNEL**:*

*Giuseppe Busia, Presidente dell'**ANAC***

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Certezze sul lavoro. Un migliore coordinamento porta a maggiori certezze per gli appalti e i contratti. Nella foto i lavori di scavo della nuova metropolitana di Torino