Quadro normativo

L'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che al personale impiegato negli appalti pubblici deve essere applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale riferibile al settore e alla zona in cui sono eseguite le prestazioni, purché stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, anche quando quest'ultima sia svolta in maniera prevalente (art. 11 d.lgs. n. 36/2023).

La disposizione impone alla stazione appaltante di indicare nei documenti di gara e nella decisione di contrarre il CCNL applicabile al personale impiegato nell'attività oggetto dell'appalto. In presenza di prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, differenti da quelle prevalenti e riferibili, per una soglia almeno pari al 30 per cento, a una medesima categoria omogenea di attività, la stazione appaltante deve indicare anche il diverso CCNL applicabile al personale addetto a tali prestazioni. La soglia del 30 per cento, tuttavia, non trasforma ogni lavorazione accessoria in attività autonoma: occorre anzitutto che si tratti di prestazioni scorporabili, differenti da quelle prevalenti e riconducibili a una categoria omogenea.

I criteri di individuazione del contratto collettivo sono specificati dall'Allegato I.01 al Codice dei contratti pubblici. La stazione appaltante deve valutare la stretta connessione tra l'ambito di applicazione del CCNL e le prestazioni oggetto dell'appalto, identificando l'attività anche attraverso il codice ATECO e, se del caso, raffrontandola con il codice CPV della procedura. Deve inoltre considerare i sottosettori nei quali sono classificati i contratti collettivi depositati presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi (Allegato I.01, artt. 1 e 2). L'Allegato è stato introdotto dal correttivo al Codice dei contratti pubblici (art. 73 d.lgs. n. 209/2024).

La normativa consente inoltre all'operatore economico di indicare un CCNL diverso da quello individuato dalla stazione appaltante, purché siano garantite tutele economiche e normative equivalenti. Tale possibilità opera, però, sul piano della scelta del contratto collettivo applicato nell'esecuzione dell'appalto e richiede una specifica dichiarazione di equivalenza, soggetta alla verifica della stazione appaltante. Non elimina, invece, la necessità di individuare correttamente l'attività effettivamente svolta ai fini previdenziali.

Sul piano dell'inquadramento previdenziale, l'art. 49 della legge n. 88/1989 colloca nel settore industria, tra le altre, le attività manifatturiere, impiantistiche, di produzione e distribuzione dell'energia e dell'edilizia (art. 49 legge n. 88/1989). La classificazione deve quindi essere compiuta sulla base dell'attività concretamente esercitata e non può essere ricavata esclusivamente dalle mansioni nominalmente attribuite ai singoli dipendenti, dalla loro qualifica o dal contratto collettivo formalmente applicato.

L’art. 2070 c.c. prevede che l’appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell’applicazione del contratto collettivo, sia determinata secondo l’attività effettivamente esercitata dall’imprenditore e che, in presenza di distinte attività autonome, siano applicati ai rispettivi rapporti i contratti collettivi corrispondenti alle singole attività (art. 2070 c.c.). La disposizione deve essere coordinata con la natura pubblicistica degli obblighi contributivi: il datore di lavoro non può determinare liberamente il settore contributivo, ma neppure l’ente previdenziale può imporre un diverso inquadramento senza dimostrare, in concreto, i relativi presupposti.

Principio dell’attività prevalente

La questione centrale consiste nello stabilire se le lavorazioni edili svolte nei cantieri costituiscano un’attività autonoma, distinta e organizzata separatamente, oppure siano componenti funzionali alla realizzazione dell’opera impiantistica oggetto dell’appalto.

La giurisprudenza di legittimità distingue le attività plurime autonome dall’attività unica di natura promiscua. Le prime possono giustificare distinti inquadramenti quando ciascuna sia dotata di una propria organizzazione e sia idonea a operare separatamente sul mercato. Nel secondo caso, invece, le attività devono essere considerate unitariamente e l’inquadramento deve seguire quella prevalente in relazione alle finalità economiche perseguite (**Cassazione Civile, sentenza n. 8558 del 2014**).

Il criterio è stato ribadito dalla Cassazione anche con riferimento all’onere probatorio. Quando l’ente previdenziale pretende maggiori contributi sulla base di un diverso inquadramento, spetta all’ente dimostrare, con un accertamento sostanziale e non meramente formale, quale sia l’attività prevalente o autonoma effettivamente svolta dall’impresa. Non sono sufficienti, da soli, l’oggetto sociale, l’iscrizione camerale, il codice formale dell’attività o la descrizione delle mansioni individuali. Occorre una valutazione complessiva e coerente dell’organizzazione aziendale, delle commesse, delle modalità di esecuzione e delle finalità economiche dell’impresa (**Cassazione Civile, ordinanza n. 36381 del 2021**).

Ne deriva che la mera esecuzione di scavi, posa di cavi, realizzazione di pozzetti o altre opere accessorie non determina automaticamente l’applicazione del CCNL edilizia. Tali lavorazioni possono rimanere assorbite nell’attività impiantistica quando siano necessarie alla realizzazione dell’impianto, non abbiano autonoma rilevanza economica e siano svolte all’interno di un’organizzazione prevalentemente dedicata alla progettazione, installazione, manutenzione o realizzazione di impianti.

Il risultato può essere diverso quando l’impresa assuma e organizzi personale destinato in via esclusiva a lavori edili autonomi, svolga commesse aventi a oggetto principalmente opere edili oppure disponga di un ramo aziendale separato, con propri mezzi, personale, direzione tecnica, contabilità, commesse e capacità di operare sul mercato. In tale ipotesi,

la diversa classificazione contributiva può trovare fondamento nell'autonomia sostanziale dell'attività. È significativo, in questa prospettiva, il più recente orientamento secondo cui la costruzione di nuovi manufatti, svolta da personale assunto appositamente e impiegato esclusivamente in quel cantiere, può costituire attività autonoma rispetto all'attività principale dell'impresa (**Cassazione Civile, ordinanza n. 17766 del 2026**).

Onere della prova e valore dell'accertamento ispettivo

In caso di contestazione, l'ente previdenziale deve provare i fatti costitutivi della maggiore pretesa contributiva. Il verbale ispettivo costituisce un elemento di prova, ma non sostituisce l'accertamento giudiziale della concreta attività svolta, soprattutto quando le circostanze riportate siano state apprese mediante dichiarazioni dei lavoratori o dalla documentazione aziendale.