



N. 21 - 2026

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

Disposizioni in materia di dichiarazione di equivalenza delle tutele dei contratti collettivi negli appalti pubblici

Approvato dall'Assemblea del 1° ottobre 2026

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936 e
successive modificazioni e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'articolo 10, lettera i)
della legge 30 dicembre 1986, n. 936 secondo
cui il CNEL ha, tra le proprie attribuzioni,
l'iniziativa legislativa;

VISTO il regolamento degli organi,

dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;

VISTO il Programma di Attività della XI Consiliatura approvato con voto unanime dell'Assemblea nella seduta del 22 novembre 2023;

CONSIDERATO che la disciplina della dichiarazione di equivalenza delle tutele dei contratti collettivi applicati negli appalti pubblici ha dato luogo a incertezze applicative in ordine al momento della sua presentazione e alle conseguenze della mancata trasmissione unitamente all'offerta e che appare, pertanto, opportuno assicurare un più chiaro coordinamento tra l'articolo 11, commi 3 e 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e l'articolo 5 dell'Allegato I.01 al medesimo codice;

PRESO ATTO che, nella seduta del 16 settembre 2026, la Commissione speciale dell'Informazione ha esaminato e approvato lo schema di disegno di legge recante «*Disposizioni in materia di dichiarazione di equivalenza delle tutele dei contratti collettivi negli appalti pubblici*»;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza del 16 settembre 2026, con la quale, in coerenza con le determinazioni assunte dalla Commissione speciale dell'Informazione, è stato espresso parere favorevole alla presentazione del disegno di legge all'Assemblea;

UDITA la relazione svolta dal Con. Tiraboschi;

PRESO ATTO che l'Assemblea, nella seduta del 1° ottobre 2026, ha approvato all'unanimità lo schema di disegno di legge, condividendone le finalità di chiarificazione e coordinamento della disciplina relativa alla presentazione e alla verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele dei contratti collettivi negli appalti pubblici;

SENTITO il Segretario generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

DELIBERA

ai sensi dell'articolo 10, lettera i) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, l'approvazione dell'unito schema di disegno di legge recante «*Disposizioni in materia di dichiarazione di equivalenza delle tutele dei contratti collettivi negli appalti pubblici*».

Relazione

Nelle procedure di evidenza pubblica, l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici), consente all'operatore economico di indicare nella propria offerta un differente contratto collettivo rispetto a quello indicato nel bando di gara, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello individuato dalla stazione appaltante.

Il successivo comma 4 dispone che, in tali casi, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscano dall'operatore economico la dichiarazione di equivalenza delle tutele, che la stazione appaltante è chiamata a verificare con le modalità di cui all'articolo 110, in conformità all'Allegato I.01. La norma colloca dunque l'adempimento in un momento successivo alla formazione della graduatoria e lo riferisce al solo operatore individuato.

L'Allegato I.01, introdotto dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, dispone invece, all'articolo 5, comma 1, che «per consentire alle stazioni appaltanti ed enti concedenti di verificare la congruità dell'offerta ai sensi dell'articolo 110, gli operatori economici trasmettono la dichiarazione di equivalenza di cui all'articolo 11, comma 4, in sede di

presentazione dell'offerta», ribadendo al comma 2 che la stazione appaltante deve compiere la verifica della dichiarazione prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione. Tale disposizione anticipa la trasmissione della dichiarazione di equivalenza al momento della presentazione delle offerte, estendendo tale obbligo a tutti i concorrenti che indichino un contratto collettivo differente, senza al contempo qualificare la natura dell'onere anticipato né disciplinare le conseguenze della sua inosservanza.

Il coordinamento tra le richiamate disposizioni ha dato luogo a incertezze applicative per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nonché a differenti orientamenti interpretativi in ordine alla natura dell'adempimento previsto dall'articolo 5, comma 1, dell'Allegato I.01 e alle conseguenze della sua omissione in sede di presentazione dell'offerta.

In particolare, una parte della giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto alla disposizione una funzione acceleratoria, escludendo che la mancata produzione contestuale della dichiarazione possa determinare l'esclusione dell'operatore economico (a titolo esemplificativo, TAR Brescia, sentenza n. 168/2026 e TAR Catanzaro, sentenza n. 238/2026), mentre il TAR Veneto, con sentenza n. 1217/2026, ha qualificato la dichiarazione come elemento essenziale dell'offerta in quanto incidente sul costo della manodopera.

La proposta, che si compone di un solo articolo e sostituisce integralmente l'articolo 5 dell'Allegato I.01 al Codice dei contratti pubblici, intende disciplinare in modo unitario la presentazione e la verifica della dichiarazione di equivalenza, così da assicurare un più chiaro coordinamento con l'articolo 11, commi 3 e 4, del Codice e garantire alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti un quadro applicativo certo.

A tal fine, la proposta tiene conto degli indirizzi espressi dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), secondo i quali l'anticipazione della dichiarazione di equivalenza al momento della presentazione dell'offerta risponde a esigenze di accelerazione della procedura e la sua omissione non può, di per sé, determinare l'esclusione dell'operatore economico. Tali indirizzi sono stati espressi, tra l'altro, nella Relazione illustrativa del Bando-tipo ANAC n. 1/2023, aggiornata al 17 novembre 2025, nel Bando-tipo ANAC n. 1/2023, aggiornato con delibera n. 365 del 16 settembre 2025, e nella delibera n. 423 del 5 novembre 2025.

In coerenza con tali indirizzi, la proposta disciplina distintamente il momento della verifica e quello della presentazione della dichiarazione di equivalenza. In particolare, il nuovo comma 1 dell'articolo 5 stabilisce che, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, la stazione appaltante o l'ente concedente verifica la dichiarazione di equivalenza delle tutele garantite dal contratto collettivo presentata dall'operatore

economico individuato, anche ai fini della verifica della congruità dell'offerta ai sensi dell'articolo 110.

Il comma 2, ferma restando l'indicazione nell'offerta del diverso contratto collettivo applicato ai sensi dell'articolo 11, comma 3, prevede che gli operatori economici possano trasmettere la dichiarazione di equivalenza unitamente all'offerta.

Il successivo comma 3 chiarisce espressamente che la mancata trasmissione della dichiarazione in tale fase non costituisce causa di esclusione.

Il comma 4 disciplina l'ipotesi in cui la dichiarazione non sia stata trasmessa unitamente all'offerta, prevedendo che la stazione appaltante o l'ente concedente la acquisisca dall'operatore economico individuato prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione. In tal modo, la produzione anticipata della dichiarazione mantiene carattere facoltativo, mentre resta comunque assicurata la sua acquisizione e la successiva verifica prima della conclusione della procedura di affidamento o di aggiudicazione.

Il comma 5, al fine di salvaguardare l'immutabilità dell'offerta, precisa infine che la dichiarazione acquisita successivamente e la relativa documentazione possono avere ad oggetto esclusivamente l'equivalenza delle tutele garantite dal contratto collettivo già indicato nell'offerta e non possono

comportare la sostituzione di tale contratto né la modifica dei costi della manodopera o di altri elementi sostanziali dell'offerta.

La proposta conferma, pertanto, che la verifica della dichiarazione di equivalenza è effettuata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente nei confronti dell'operatore economico individuato prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione, anche ai fini della verifica della congruità dell'offerta ai sensi dell'articolo 110. L'intervento chiarisce il rapporto tra il momento della presentazione della dichiarazione e quello della sua verifica, senza modificare i presupposti sostanziali dell'equivalenza.

Disegno di legge

Art. 1.

(Modifica all'articolo 5 dell'Allegato I.01 al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36)

1. L'articolo 5 dell'Allegato I.01 al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - *(Presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza)* – 1. Prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, la stazione appaltante o l'ente concedente verifica la dichiarazione di equivalenza delle tutele di cui all'articolo 11, comma 4, presentata dall'operatore economico individuato, anche ai fini della verifica della congruità dell'offerta con le modalità di cui all'articolo 110.

2. Ferma restando l'indicazione nell'offerta del diverso contratto collettivo applicato ai sensi dell'articolo 11, comma 3, gli operatori economici possono trasmettere la dichiarazione di equivalenza unitamente all'offerta.

3. La mancata trasmissione della dichiarazione di equivalenza unitamente all'offerta non costituisce causa di esclusione.

4. Qualora non sia stata trasmessa unitamente all'offerta, la stazione appaltante o l'ente concedente acquisisce la dichiarazione dall'operatore economico individuato prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione.

5. La dichiarazione acquisita ai sensi del comma 4 e la relativa documentazione possono avere ad oggetto esclusivamente l'equivalenza delle tutele garantite dal contratto collettivo indicato nell'offerta e non possono comportare la sostituzione di tale contratto né la modifica dei costi della manodopera o di altri elementi sostanziali dell'offerta».



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

segreteria.presidenza@cnel.it

segreteria.generale@cnel.it

protocollo@postacert.cnel.it

www.cnel.it