



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI FERRARA**

OGGETTO: retribuzione -
clausola sociale

SETTORE LAVORO

in persona della dott.ssa Alessandra De Curtis, giudice del lavoro, all'udienza di discussione del **19/09/2025**, ha pronunciato lettura del dispositivo la seguente sentenza

SENTENZA CONTESTUALE

nella causa **n. 124/2023 R.G.** promossa

DA

• *Parte_1* (C.F. *C.F._1* - rinuncia agli atti); *CP_1*
(C.F. *C.F._2* ; *Controparte_2* (C.F. *C.F._3*)); *CP_3*
[...] (C.F. *C.F._4* *Controparte_4* (C.F. *C.F._5* -
rinuncia agli atti); *Parte_2* (C.F. *C.F._6* ; *Parte_3*
(C.F. *C.F._7* ; *Parte_4* (C.F. *C.F._8* ; *[...]*
Pt_5 (C.F. *C.F._9* ; *Parte_6* (C.F. *C.F._10* ; *Pt_7*
[...] (C.F. *C.F._11*), tutti rappresentati e difesi dall'Avv. LAUDI BRUNO e
dall'Avv. PIZZUTI FRANCESCO, come da procura in atti; **RICORRENTI**

CONTRO

• *Controparte_5* (C.F. *P.IVA_1*),
corrente in Pieve di Cento (BO), e il *Controparte_6*
[...] (C.F.), corrente in Modena, entrambi rappresentati e difesi dall'Avv.
PIZZOFERRATO ALBERTO, come da procura in atti;
• *CP_7* (C.F.), corrente in Copparo (FE), rappresentata e difesa dall'Avv.
MESTIERI GIOVANNA, come da procura in atti ed elettivamente domiciliata presso il
suo studio in VIALE CAVOUR 21 44121 FERRARA; **RESISTENTI**

OGGETTO: retribuzione – clausola sociale

CONCLUSIONI DELLE PARTI: si richiamano le conclusioni di cui agli atti introduttivi.

MOTIVAZIONE

1. Con ricorso depositato il 27/03/2023, i ricorrenti in intestazione convenivano in giudizio *Controparte_5* (d'ora in avanti [...]*CP_5*), il *Controparte_6* (d'ora in avanti *Controparte_6* e *CP_7* esponendo di essere dipendenti della prima ed addetti, a far data dal 1.7.2021, all'appalto per il "Servizio di raccolta differenziata porta a porta e di prossimità sul territorio comunale di Cento (FE) e altri servizi connessi", bandito da *CP_7* e aggiudicato al *Controparte_6* il quale ne aveva affidato l'esecuzione alla consorziata *CP_5*.

Sostenevano che, pur essendo loro applicato il CCNL Cooperative Sociali, avessero diritto ai più favorevoli minimi retributivi previsti dal CCNL FISE *Controparte_8*, in virtù di "un impianto normativo plurilivello" che, partendo dal precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost., si snoda attraverso l'art. 30 comma 4 D. Lgs. 50/2016, in materia di appalti pubblici, il CCNL FISE-Federambiente, gli accordi territoriali (Protocollo regionale dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti -ATERSIR/OO.SS. ed Accordo sindacale/aziendale del 11.3.2019) e, infine, le specifiche previsioni negoziali dell'appalto in oggetto (bando di gara, capitolato e contratto). Deducevano che tale complesso di fonti imponesse all'appaltatore di garantire un trattamento economico non inferiore a quello del CCNL di settore, ossia il FISE-Federambiente, e che la deroga ivi prevista per il personale svantaggiato non fosse loro applicabile in quanto lavoratori normodotati.

Chiedevano pertanto la condanna delle resistenti, in solido tra loro, al pagamento delle differenze retributive maturate da luglio 2021 a dicembre 2022 (per *Parte_5* sino a giugno 2022), come da conteggi allegati al ricorso introduttivo per ciascun lavoratore.

Per i convenuti *Controparte_9* la domanda veniva azionata ai sensi dell'art. 29 D. Lgs. 276/2003, il quale prevede che "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".

Nei confronti della stazione appaltante *CP_7* la domanda di condanna poggiava altresì sulla violazione del contratto in favore del terzo ex art. 1411 c.c., tali dovendo qualificarsi la clausola sociale della contrattazione collettiva di secondo livello stipulata da *CP_7* e contenente il suo impegno "a far sì che i propri

appaltatori applicassero ai loro dipendenti i minimi retributivi del FISE", obbligo cui ella non aveva ottemperato, non avendo controllato che ciò concretamente avvenisse e addirittura avendo avallato la condotta dell'appaltatore in una interlocuzione scritta con la cooperativa.

2. *CP_7* si costituiva contestando la domanda.

Sosteneva di aver agito legittimamente, inserendo nel bando di gara una clausola sociale pienamente conforme alla normativa e agli accordi sindacali, i quali non imponevano l'applicazione di uno specifico CCNL, ma unicamente di garantire un trattamento economico e normativo non deteriore rispetto a quello del CCNL FISE.

Soggiungeva di avere stipulato con le OO.SS. un accordo sindacale in data 11.3.2019 che recepiva il Protocollo *Pt_8* e che la clausola sociale inserita negli atti dalla stessa predisposti per l'appalto era conforme a quanto previsto nelle fonti normative e della contrattazione collettiva: ai dipendenti impiegati nell'appalto era stato chiesto che fosse garantito un trattamento economico e normativo non peggiorativo rispetto a quello previsto nei CCNL FISE-Federambiente, ad eccezione del personale a cui si applica l'ipotesi derogatoria prevista dalla contrattazione collettiva nazionale ed aziendale (cioè i lavoratori svantaggiati e i lavoratori c.d. tutor, impegnati nell'inserimento loro lavorativo).

Contestava quindi di avere fornito al *CP_6* una interpretazione non corretta della clausola sociale.

Precisava inoltre di aver calcolato la base d'asta dell'appalto proprio tenendo conto dei minimi retributivi del CCNL FISE, garantendo così la congruità del corrispettivo, e di aver adempiuto al proprio obbligo di vigilanza, richiamando l'appaltatore al rispetto della clausola.

Contestava infine la sussistenza di una propria responsabilità solidale affermando di stare già corrispondendo in esecuzione dell'appalto un corrispettivo conforme al contenuto della clausola sociale.

Contestava infine i conteggi di controparte, svolgendo specifiche osservazioni per ciascuno dei lavoratori interessati.

3. Il *Controparte_6* e la datrice di lavoro *CP_5* si sono costituiti con memorie di analogo tenore.

In via preliminare, il *CP_6* ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, negando che il rapporto con la consorziata potesse essere qualificato come subappalto ai fini dell'art. 29 D.Lgs. 276/2003.

Nel merito, entrambe le resistenti hanno rivendicato la piena legittimità dell'applicazione del CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore Socio-Sanitario Assistenziale-Educativo e di inserimento lavorativo (d'ora in poi CCNL Cooperative Sociali), basando le proprie difese su plurimi argomenti.

In primo luogo, hanno affermato che la scelta del contratto collettivo applicabile è espressione della libertà sindacale (art. 39 Cost.) e dell'iniziativa economica (art. 41 Cost.), principi che precludono alla stazione appaltante e al giudice di imporre un CCNL diverso da quello che l'impresa è tenuta ad applicare in virtù della propria appartenenza associativa. Hanno richiamato a sostegno copiosa giurisprudenza amministrativa ed un parere dell'ANAC del 6.7.2011 che confermano l'illegittimità di clausole di bandi di gara che impongano uno specifico contratto collettivo.

In secondo luogo, hanno sostenuto che il CCNL Cooperative Sociali è qualificabile a tutti gli effetti come contratto collettivo "di settore", poiché strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, in conformità all'art. 30, comma 4, D. Lgs. 50/2016. Sul punto hanno posto in evidenza la natura "multisettoriale" di tale CCNL, concepito per regolare tutte le attività svolte dalle cooperative sociali, inclusi i servizi ambientali, come peraltro previsto dallo stesso statuto de **CP_5** .

Hanno inoltre dedotto che il CCNL Cooperative Sociali è pienamente rispettoso dei parametri di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost., in quanto sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, godendo quindi di una "presunzione di adeguatezza" che non sarebbe stata superata da alcuna prova contraria offerta dai ricorrenti.

Le resistenti hanno poi specificamente contestato l'affermazione secondo cui la base d'asta dell'appalto fosse stata calcolata sui minimi retributivi del CCNL FISE. A riprova, hanno fornito un'analisi comparativa dettagliata con i precedenti affidamenti per il medesimo servizio, sostenendo che il valore della base d'asta del 2021 risultava coerente con i costi del CCNL Cooperative Sociali, una volta considerati gli incrementi dovuti all'inserimento di nuovi servizi, all'adeguamento ISTAT e al rinnovo contrattuale del 2019.

Infine, in via subordinata, hanno eccepito che i ricorrenti con mansioni di autista (sig.ri **CP_1** , **CP_3** **Pt_2** **Parte_3** , **Parte_4** , **Pt_5** e **Pt_6**) avevano svolto in concreto attività di affiancamento e "tutoraggio" a favore di personale svantaggiato ed erano stati specificamente formati per tale ruolo.

Tale circostanza fa rientrare detti lavoratori nella clausola di esclusione prevista dall'accordo sindacale/aziendale dell'11.3.2019 prodotto dai ricorrenti, il quale estende la deroga all'applicazione dei minimi FISE non solo al personale svantaggiato, ma anche a quello addetto al tutoraggio.

La **CP_5** eccepiva altresì che due dei ricorrenti (**Parte_1** e **Controparte_4**) non avevano mai prestato servizio nell'appalto in questione, mentre gli altri nove ricorrenti vi erano stati adibiti in maniera "non esclusiva e parziale", poiché erano impiegati anche in altri appalti per **CP_7** o in servizi per altre committenti.

Anche la cooperativa svolgeva dettagliate contestazioni in merito ai conteggi avversari.

Entrambe le parti concludevano chiedendo il rigetto della domanda attorea.

4. Concesse alle parti termine per memorie difensive ex art. 420 c.p.c., all'udienza del 17.12.2024, i ricorrenti **Parte_1** e **Controparte_4**, per il tramite dei difensori, hanno formalmente rinunciato agli atti del giudizio, stante la loro estraneità all'appalto in oggetto.

Le parti resistenti hanno accettato la rinuncia.

Il rapporto processuale relativo ai medesimi deve pertanto dichiararsi estinto a spese compensate.

5. L'istruttoria della causa è consistita nell'esame dei testi indotti dai ricorrenti e da **CP_5**.

Si ritiene di non acquisire i documenti allegati dalle convenute **CP_6** e [...] **CP_5** alle memorie autorizzate ex art. 429 c.p.c. in quanto tardivi e superflui alla luce del materiale istruttorio già in atti.

All'udienza odierna la causa è stata discussa dalle parti e viene parzialmente decisa sulla base delle seguenti considerazioni.

6. In via preliminare, dev'essere esaminata l'eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata dal **Controparte_6**

La difesa del **CP_6** sostiene che il rapporto intercorrente con la propria consorziata non sarebbe qualificabile come subappalto, stante il tenore letterale dell'art. 47, comma 2, del D. Lgs. 50/2016 (applicabile *ratione temporis*), che escludeva espressamente tale qualificazione. Verrebbe così a mancare il presupposto per l'applicazione della responsabilità solidale di cui all'art. 29 del D. Lgs. 276/2003, che presuppone una catena di appalto e subappalto.

L'eccezione è infondata.

Sebbene la qualificazione formale del rapporto tra **CP_6** e consorziata nel Codice dei Contratti Pubblici sia quella di un atto organizzativo interno, ai fini della tutela giuslavoristica la giurisprudenza di legittimità ha costantemente adottato un'interpretazione di natura sostanzialistica, volta a garantire la massima protezione dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto.

La Suprema Corte ha infatti chiarito a più riprese che, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa sugli appalti, la vicenda contrattuale che lega il consorzio aggiudicatario alla consorziata esecutrice va riguardata, ai fini della tutela dei lavoratori, come un fenomeno di sub-derivazione del contratto principale, e quindi riconducibile alla fattispecie del subappalto.

Tra le diverse pronunce conformi, si richiama in particolare la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, 16 ottobre 2017, n. 24368, che ha statuito: "*in relazione ai contratti di appalto stipulati dal **CP_6** e poi ceduti alle imprese consorziate, ed ai fini del rapporto con i lavoratori subordinati di quest'ultima, il **CP_6** va considerato alla stregua di un sub-committente e la vicenda contrattuale va riguardata come un caso di sub-derivazione dal contratto di appalto, e, quindi, di subappalto*", con conseguente applicabilità dell'art. 29 D.Lgs. 276/2003.

Successivamente la Corte ha ribadito che: "*i Consorzi vanno considerati alla stregua di sub-committenti e la vicenda contrattuale va riguardata come un caso di sub-derivazione dal contratto di appalto, e, quindi, di subappalto; ne consegue l'applicazione della specifica disciplina di tutela in relazione ai diritti dei dipendenti dell'appaltatore (o, come nel caso di specie, dei dipendenti del subappaltatore) ai sensi dell'art. 29 della legge n. 276 del 2003, art. 29 (e dell'art. 1676 cod.civ.) Sezione Lavoro, 20 giugno 2018, n. 16259*".

La *ratio* di tali pronunce, condivisa anche più di recente da Cass. Sez. Lav., 20 dicembre 2021, n. 40782, risiede nell'esigenza di non vanificare la tutela approntata dall'art. 29 D.Lgs. 276/2003, che mira a garantire i lavoratori dal rischio di inadempimento del datore di lavoro, evitando che meccanismi di decentramento produttivo, come quello consortile, vadano a loro danno.

La *ratio legis* dell'art. 29, infatti, è quella di incentivare un sistema virtuoso negli appalti, inducendo il committente (e, per estensione, il sub-committente) a selezionare imprenditori affidabili e a vigilare sull'adempimento degli obblighi retributivi e contributivi. Pertanto, il vincolo contrattuale che lega il committente (**CP_7** al **Controparte_6** e quest'ultimo alla consorziata (**CP_5**) – in forza del quale il **CP_6** agisce come mandatario della consorziata – impone di considerare quest'ultima come l'appaltatrice vera e propria e il **CP_6** come sub-

committente. Ne consegue la piena applicabilità del regime di responsabilità solidale di cui all'art. 29, comma 2, D. Lgs. n. 276/2003.

7. L'impianto normativo e contrattuale plurilivello.

Superata la questione preliminare, il nucleo della controversia attiene all'individuazione del corretto parametro retributivo da applicare ai rapporti di lavoro dei ricorrenti, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione.

La questione deve essere risolta analizzando sia il quadro normativo e contrattuale che regola la materia degli appalti pubblici, sia le specifiche previsioni negoziali che le parti si sono date nel caso concreto.

Come evidenziato dai ricorrenti, la determinazione del trattamento economico nei contratti di appalto pubblico è disciplinata da un complesso sistema di fonti multilivello. L'art. 36 della Costituzione, che sancisce il diritto del lavoratore a una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Il principio costituzionale si coordina con l'art. 4 della Carta Sociale Europea il quale riconosce "il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso".

A livello eurounitario occorre richiamare l'art. 31 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose".

Tali precetti sono stati attuati dal legislatore attraverso norme specifiche per il settore degli appalti. A livello di legislazione primaria, l'art. 30, comma 4, del D. Lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, disponeva che: "Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore **per il settore e per la zona** nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui **ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto** o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente".

Detta norma - a differenza dell'art. 36 L. n. 300/1970, che presuppone, nel prevedere la clausola sociale di equo trattamento dei lavoratori nel caso di appalto di opere pubbliche, che essa debba essere inserita nel capitolato di appalto - dispone l'immediata e diretta applicabilità a carico dell'appaltatore dell'obbligo di applicare il contratto collettivo di settore comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale.

Non solo: la disposizione in esame prevede espressamente che il contratto da applicare risponda non solo al requisito soggettivo dell'individuazione delle organizzazioni comparativamente più rappresentative, ma anche a quello oggettivo della "stretta connessione con l'attività oggetto di appalto" (cfr. Tribunale di Ravenna sent. n. 114/2022 del 7.6.2022).

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, *"l'attuazione per via legislativa dell'art. 36 Cost., nella perdurante inattuazione dell'art. 39 Cost., non comporta il riconoscimento di efficacia erga omnes del contratto collettivo ma l'utilizzazione dello stesso quale parametro esterno, con effetti vincolanti (cfr. Corte Cost. n. 51 del 2015)"* (Cass. Sez. L., 20/02/2019, n. 4951, Rv. 653019 – 01).

In tale quadro, si ritiene che l'art. 30 comma 4 della legge sopra citata non conferisce efficacia *erga omnes* al CCNL per il settore e per la zona, ma lo utilizza quale parametro esterno con effetti vincolanti per l'attuazione del precetto costituzionale.

A un livello inferiore sta la contrattazione collettiva nazionale di settore e in particolare il CCNL dei Servizi Ambientali (Utilitalia), doc. 21 ric., applicato da CP_7 (denominato anche FISE-Federambiente) e che viene richiamato nel Protocollo ATERSIR (doc. 16 ric.) come il contratto di riferimento da applicare nelle procedure di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Esso all'**art. 8, parte A, comma 1, lett. d)**, impone alle stazioni appaltanti di inserire nei contratti "l'obbligo per le imprese appaltatrici di assicurare ai propri dipendenti l'applicazione di uno dei due cc.cc.nn.l. dei servizi ambientali **specifici del settore** stipulati dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative".

Dal tenore letterale della clausola di cui all'art. 8 lett. A) comma 1 lett. d) si evince infatti che l'obbligo è condizionato dall'inserimento della clausola sociale nel capitolato speciale di appalto, senza il quale la disposizione contrattuale non può divenire vincolante per l'appaltatrice.

Sempre l'art. 8 prevede alla **lettera B), comma 6**, una specifica deroga a tale obbligo nel caso di occupazione nell'appalto di personale svantaggiato (inserito in progetti di inserimento sociale lavorativo nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente di cui all'art. 1 comma 1 lett. b) e art. 4 della L. n. 381/1991). La disposizione contrattuale prevede infatti che **"Il personale svantaggiato** individuato dal comma 2, **può essere escluso dall'applicazione della clausola prevista dall'art. 8, comma 1, lett. d)** del presente CCNL, per una quota complessiva e non superiore al 5% avendo a riferimento l'ammontare del volume economico delle attività complessivamente previste dall'articolo 3, comma

1,lett. a) del presente CCNL, al netto del valore economico delle attività di trasfereza dei rifiuti, successivamente alle procedure previste dai commi 3,4 e 5. Resta comunque l'obbligo per le cooperative sociali, di cui all'art. 1, lett. b) della legge 381 /91, di assicurare ai propri soci e dipendenti le condizioni normative ed economiche non inferiori a quelle previste da un CCNL stipulato con le OO.SS. comparativamente più rappresentative".

Il successivo comma 8 dispone altresì che **"previo accordo con i soggetti sindacali competenti individuati dall'art. 1 del presente c.c.n.l., si potrà incrementare a livello aziendale, fino ad un massimo del 15%, compresa la quota prevista dal comma 6, la possibilità di andare in deroga alle previsioni dell'art. 8, comma 1, lett. d) del presente c.c.n.l., sempre prendendo a riferimento – per tale percentuale – l'ammontare del volume economico delle attività complessivamente previste dall'art. 3, comma 1, lett. a) del presente c.c.n.l., al netto del valore economico delle attività di trasfereza dei rifiuti, dopo le procedure previste dai commi 4 e 5"**.

7. bis Nel caso in esame, a livello negoziale tra le parti, gli atti di gara e il contratto stipulato tra le parti concretizzano pienamente gli obblighi di cui all'art. 8 CCNL FISE-Federambiente.

Già nel bando di gara di **CP_7** (doc. 4 **CP_7**), al punto 16 della sezione VI, era espressamente indicato che "Ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., nel rispetto dei principi dell'Unione europea, sono previste specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'Aggiudicatario dei **contratti collettivi di settore di cui all'art. 51 del D. Lgs. n. 81/2015 e s.m.i.** L'Aggiudicatario si impegna altresì ad eseguire le prestazioni oggetto del contratto anche con l'impiego di lavoratori appartenenti alle categorie indicate all'art. 4 della Legge n. 381/1991 e s.m.i. e con l'adozione nei loro confronti di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo".

L'art. 5 del contratto d'appalto del 14.6.2021 (doc. 6 **CP_7**) contiene poi la Clausola sociale che qui si richiama: "Ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., per l'affidamento del servizio oggetto del presente contratto, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, sono previste specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, **prevedendo l'applicazione da parte dell'Aggiudicatario dei contratti collettivi di settore di cui all'art. 51 del D. Lgs. n. 81/2015 e s.m.i. con le modalità meglio specificate all'art. 9 "Condizioni particolari di esecuzione del contratto (Clausola sociale)" del capitolato speciale d'appalto.**

Con il presente affidamento la Committente si prefigge, inoltre, di creare opportunità di lavoro anche per persone in condizione di svantaggio sociale, secondo quanto previsto all'art. 5, co. 4, della Legge n. 381/1991 e all'art. 112 del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.. A questi fini l'Appaltatore avrà l'obbligo di eseguire le prestazioni oggetto del contratto anche con l'impiego di lavoratori appartenenti alle categorie indicate all'art. 4 della Legge n. 381/1991 e con l'adozione nei loro confronti di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.

La condizione di svantaggio di cui al comma precedente deve essere certificata da un servizio pubblico sociale e/o sanitario e documentabile su richiesta della Committente.

Il numero minimo di persone svantaggiate che dovranno essere impiegate nell'esecuzione del presente contratto per tutto il periodo di validità del medesimo è stabilito in n. 24 soggetti, come offerto dall'Appaltatore in sede di gara. L'esecuzione dei servizi oggetto del presente contratto da parte dei lavoratori svantaggiati potrà avvenire a tempo pieno oppure a tempo parziale purché il monte ore complessivo da questi lavorato non sia inferiore a 614 ore settimanali, come offerto dall'Appaltatore in sede di gara.

Resta inteso che l'Appaltatore potrà ricorrere all'impiego di personale svantaggiato in numero superiore rispetto a quanto indicato al capoverso precedente, purché sia rispettato quanto ivi indicato. [...]".

L'art. 9 del Capitolato Speciale descrittivo e prestazionale richiamato nel contratto di appalto, oltre a prevedere espressamente l'obbligo per l'appaltatore di avvalersi anche di persone in condizione di svantaggio sociale, prevede infine che: "Ai sensi dell'art. 30, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. al personale impiegato nell'esecuzione del contratto è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

Atteso che il presente affidamento rientra nel servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ai sensi dell'art. 3, comma 1 del C.C.N.L. dei Servizi Ambientali del 10/07/2016 e s.m.i. (Utilitalia) applicato dalla Committente, si richiamano le previsioni di cui all'art. 8, parte A), sub 1) e comma 1, lett. d), del sopracitato C.C.N.L.: le Imprese appaltatrici hanno l'obbligo di assicurare ai propri dipendenti l'applicazione di **uno dei due C.C.N.L. dei servizi ambientali specifici del settore stipulati dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative (C.C.N.L. dei Servizi Ambientali del 10/07/2016 e s.m.i. o C.C.N.L. per i Dipendenti di Imprese e Società esercenti servizi ambientali del 06/12/2016 e s.m.i.)**, o comunque saranno tenute a garantire nell'applicazione del proprio C.C.N.L. di riferimento l'osservanza del trattamento economico e normativo non peggiorativo di quello recato nei suddetti C.C.N.L.. Tale clausola non troverà applicazione per il personale svantaggiato, ai sensi dell'art. 8, parte B), del sopracitato C.C.N.L. dei Servizi Ambientali del 10/07/2016 e s.m.i. (Utilitalia)".

Vengono dunque richiamati due specifici contratti collettivi, tra cui quello richiamato nel Protocollo ATERSIR.

Gli atti relativi all'appalto prevedono quindi in modo inequivocabile che le imprese appaltatrici "saranno tenute a garantire nell'applicazione del proprio

C.C.N.L. di riferimento l'osservanza del trattamento economico e normativo non peggiorativo di quello recato nei suddetti C.C.N.L. [dei Servizi Ambientali]".

A tali clausole ha dunque liberamente aderito il Consorzio aggiudicatario, vincolandosi per via negoziale; esse si configurano come un contratto a favore di terzo ex art. 1411 c.c., che fa sorgere in capo ai lavoratori un diritto soggettivo al rispetto del trattamento minimo previsto dal CCNL di settore.

Come evidenziato da Cass. n. 18686 del 9.9.2020, *"l'istituto della clausola in favore del terzo appartiene all'ordinamento lavoristico sub specie di clausola sociale ed è esplicitamente normata, quale obbligo dei titolari di benefici accordati dallo Stato e degli appaltatori di opere pubbliche (art. 36 l. 300/1970).*

Ed infatti, la giurisprudenza tradizionalmente qualifica la cosiddetta clausola sociale (che prevede l'obbligo per il datore di lavoro, il quale beneficia di agevolazioni economico-finanziarie nei rapporti con lo Stato e gli enti pubblici, di praticare nei confronti del personale dipendente condizioni non inferiori a quelle previste dal CCNL di categoria) alla stregua di clausola a favore di terzo (Cass. 25 luglio 1998, n. 7333), posto che attribuisce ai lavoratori un autonomo diritto soggettivo, non già all'applicazione diretta di tutto il contratto collettivo di categoria (essa non comportando un'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto), bensì al rispetto del trattamento minimo previsto dal suddetto contratto".

La natura di contratto a favore di terzo trova conferma nella giurisprudenza più recente (v. Cass. Sez. L. n. 12279 del 9.5.2025 e n. 12718 del 13.5.2025 di cui si dirà *infra*).

8. La non pertinenza del CCNL Cooperative Sociali come contratto di settore.

Le resistenti sostengono che il CCNL Cooperative Sociali sia pienamente coerente con l'oggetto dell'appalto. Tale tesi non può essere accolta.

L'art. 30, comma 4, del D. Lgs. 50/2016 richiede una "stretta connessione" tra il CCNL applicato e l'attività oggetto dell'appalto.

Sebbene il CCNL Cooperative Sociali abbia un campo di applicazione "multisettoriale" e includa genericamente i "servizi", esso non presenta quella specificità e aderenza al settore della gestione dei rifiuti che caratterizza invece il CCNL FISE-Federambiente.

Il fatto che le cooperative possano svolgere attività di raccolta rifiuti non significa che il loro contratto collettivo disciplini specificamente tale settore.

Anzi, basta leggere l'ambito di applicazione previsto all'art. 1 del contratto collettivo per comprendere come esso non presenti all'evidenza alcuna "stretta connessione con l'attività oggetto di appalto".

E' infatti lo stesso articolo a prevedere espressamente che la cooperativa può, a sua scelta, decidere di "applicare il CCNL di riferimento del settore di attività svolta", previa verifica aziendale, fatta salva la possibilità di utilizzo degli istituti previsti dal contratto collettivo sulle persone svantaggiate (di cui all'art. 2), con ciò implicitamente riconoscendo che l'ampia e generica previsione di svolgimento di "attività produttive diverse" possa rendere più opportuna o necessaria l'applicazione del CCNL di riferimento di quel determinato settore produttivo.

Alla luce di quanto sin qui rilevato in merito al CCNL applicato, appare superflua la circostanza che lo Statuto della Cooperativa convenuta presenti un ampio oggetto sociale, che si estende a svariati ambiti di attività, tra i quali rientra espressamente lo svolgimento dell'attività di gestione rifiuti.

Quanto al Parere dell'ANAC AG 15/2011 del 6 luglio 2011, invocato dalla convenuta a sostegno della libertà imprenditoriale nella scelta del CCNL da applicare, ci si riporta a quanto già osservato dalla Corte d'Appello di Bologna con sentenza n. 187/2021 del 11.3.2021, nella quale ha condivisibilmente osservato che esso contiene l'inciso che, rispetto al singolo appalto, il contratto collettivo debba essere "coerente con l'oggetto del contratto", cosicché *"non ha pregio invocare l'astratta applicabilità di un contratto collettivo a tutti i settori commerciali quando poi la disciplina di tale contratto non prevede le specifiche attività e connessi caratterizzati profili professionali implicati dall'oggetto dell'appalto, non attagliandosi quindi allo specifico settore"*.

9. L'interpretazione degli atti della procedura di affidamento ed il vincolo contrattuale alla luce della recente giurisprudenza di legittimità.

Con due sentenze gemelle del 2025, Cass. Sez. L. n. 12279 del 9.5.2025 e n. 12718 del 13.5.2025, la Suprema Corte ha stabilito principi fondamentali pronunciandosi in fattispecie analoghe alla presente, che trovano pertanto piena applicazione nel presente giudizio.

In primo luogo, è stato affermato che, nell'interpretare gli atti di gara, prevale il criterio del tenore letterale del testo.

Nel caso di specie, l'art. 9 del capitolato speciale non si limita a un generico rinvio al "contratto di settore", ma nomina specificamente il CCNL dei Servizi Ambientali (FISE- Federambiente) come uno dei due contratti di riferimento per il trattamento economico e normativo. Questo riferimento puntuale a uno specifico testo contrattuale, inclusi i suoi articoli (come l'art. 6 per il passaggio di gestione), chiarisce in modo inequivocabile la volontà della stazione appaltante.

Le altre interlocuzioni scritte tra le parti non possono modificare il quadro derivante dalla *lex specialis* che discende dalle condizioni imposte dal bando e dal capitolato, accettate dall'appaltatore.

Nello specifico, in risposta ad un quesito dell'appaltatore (doc. 37 ric.) CP_7 aveva infatti affermato quanto segue: *"Si conferma la possibilità di partecipazione alla procedura di gara per una Cooperativa Sociale, con applicazione del proprio CCNL di riferimento anche se diverso dai due CCNL dei servizi ambientali (CCNL dei Servizi Ambientali del 10/7/2016 e s.m.i. o CCNL per i Dipendenti di Imprese e Società esercenti servizi ambientali del 6/12/2016 e s.m.i.) fermo il rispetto della clausola indicata all'art. 9 del capitolato speciale- parte I, ai sensi delle disposizioni contenute all'art. 8, parte A) sub 1) e comma 1, lett. d) del CCNL attualmente applicato dalla stazione appaltante"*.

La risposta ha dato adito a interpretazioni diverse tra le parti, ma la questione si rivela ininfluenza, posto che la Cassazione nelle citate pronunce ha affermato che le lettere di chiarimenti non possono modificare, derogare o integrare le fonti della procedura di affidamento, quali bando e capitolato.

Pertanto, anche qualora la risposta fornita da CP_7 al quesito dell'appaltatore potesse essere interpretata come un'autorizzazione a derogare all'obbligo, essa non è idonea a modificare il vincolo chiaramente espresso negli atti relativi alla procedura di affidamento.

In secondo luogo, la Corte di Cassazione ha concluso che le clausole che impongono un trattamento minimo non inferiore a quello di un determinato CCNL sono legittime, in quanto non violano né l'art. 39 Cost., poiché non estendono erga omnes l'efficacia del contratto ma lo usano come parametro esterno, né l'art. 41 Cost., poiché la libera iniziativa economica deve essere indirizzata a fini sociali, e la tutela dei lavoratori negli appalti pubblici tramite le clausole sociali rientra in tale finalità. Di conseguenza, la tesi delle resistenti sulla violazione della libertà sindacale e d'impresa deve essere disattesa.

10. L'eccezione relativa al "tutoraggio".

Le società resistenti hanno eccepito che i ricorrenti autisti, svolgendo attività di "tutoraggio" del personale svantaggiato, rientrerebbero in una clausola di esclusione che li esonera dal diritto al trattamento minimo del CCNL di settore.

La mission stessa della Controparte_5, come emerge dal suo Statuto (doc. 4-bis, CP_6) e dal Bilancio Sociale 2021 (doc. 2, CP_6), è l'inserimento lavorativo di persone in difficoltà, attraverso un "nuovo modello di

inserimento lavorativo" che affida ai lavoratori normodotati, definiti "lavoratori guida" o "capisquadra", il compito di affiancare costantemente l'operatore svantaggiato. Tale modello è stato dettagliatamente descritto sia nel Progetto Sociale presentato in sede di gara (doc. 18, CP_7), sia nelle relazioni semestrali sull'andamento dei programmi di inserimento lavorativo (docc. 12, 12-bis e 12-ter, [...]
CP_5).

Questo modello è stato descritto sia nel Progetto Sociale presentato in sede di gara sia nelle relazioni semestrali sull'andamento dei programmi di inserimento lavorativo, che descrivono il ruolo del Responsabile degli Inserimenti Lavorativi (RIL), dei lavoratori guida e dell'équipe di progetto.



Responsabile degli inserimenti lavorativi

La figura del responsabile degli inserimenti si occupa direttamente del monitoraggio e della valutazione complessiva del percorso e della risoluzione di eventuali criticità. Si confronta periodicamente con l'operatore dei servizi territoriali e con il lavoratore guida;



Lavoratore guida referente di progetto

si occupa di affiancare il soggetto svantaggiato nelle prime due settimane di inserimento al lavoro e di trasmettere le informazioni salienti ai lavoratori guida che successivamente entreranno in azione durante il percorso di inserimento;

Lavoratori guida

sono operai individuati tra gli addetti al servizio con buone capacità tecnico-professionali e con specifica formazione inerente alla relazione educativa. Seguono la persona svantaggiata per i primi mesi dell'inserimento lavorativo, confrontandosi a cadenza fissa con il lavoratore guida referente di progetto per analizzare punti di forza e criticità dell'inserimento;

A riprova di tale ruolo, i ricorrenti autisti hanno ricevuto una specifica formazione sui principi dei percorsi d'inserimento, come attestato dalle slide prodotte (doc. 14, CP_5).

L'istruttoria orale ha confermato questo *modus operandi*: il teste [...] Tes_I Responsabile degli Inserimenti Lavorativi, ha definito gli autisti "lavoratori guida", "tutor e affiancatori", spiegando che sono un punto di riferimento costante per il personale svantaggiato e partecipano a briefing per monitorarne i percorsi; il

teste *Testimone_2* Coordinatore del Settore Ambiente, ha confermato che gli autisti sono considerati "capisquadra" e gestiscono personale con fragilità.

A fronte della contestazione dei ricorrenti, fondata sulla mancata erogazione nelle buste paga della specifica "indennità di funzione per l'affiancamento" prevista dall'art. 78 del CCNL Cooperative, a riprova della loro estraneità al tutoraggio, si osserva che l'indennità in questione è testualmente riconosciuta dal contratto collettivo solo nel caso di affiancamento temporaneo.

Il teste *Tes_1* ha confermato la circostanza, affermando che tale indennità, è prevista solo per una "temporanea funzione di affiancamento", mentre nel modello organizzativo della Cooperativa l'affiancamento è un'attività costante e strutturale, compensata con altri riconoscimenti, come un livello di inquadramento superiore.

Pertanto, non trova applicazione l'art. 78 del CCNL Cooperative Sociali, essendo l'affiancamento svolto in via stabile e prevalente, e non meramente temporanea.

10.bis Tuttavia, l'eccezione sollevata dalle resistenti è comunque infondata sotto un altro dirimente profilo di ermeneutica contrattuale, sussistendo una indebita estensione della clausola di esclusione da parte dell'accordo aziendale del 11.3.2019 (doc. 17 ric.).

La possibilità di derogare all'obbligo di garantire un trattamento economico non peggiorativo rispetto a quello del CCNL di settore è disciplinata a livello nazionale dall'art. 8, parte B, del CCNL FISE-Federambiente. Il comma 6 di tale articolo prevede infatti espressamente che dall'applicazione della clausola sociale possa essere escluso esclusivamente il "personale svantaggiato", entro una quota del 5%. Il successivo comma 8 consente, previo accordo sindacale, di "incrementare" tale possibilità di deroga "fino ad un massimo del 15%, compresa la quota prevista dal comma 6".

La lettura coordinata delle due disposizioni consente di ritenere che la contrattazione aziendale poteva intervenire solo per aumentare la percentuale di personale svantaggiato escluso dalla clausola, ma non per introdurre nuove e diverse categorie di lavoratori beneficiari della deroga. L'accordo sindacale/aziendale sottoscritto da *CP_7* l'11.03.2019, invece, ha esteso l'esclusione anche al "personale per le attività di tutoraggio del suddetto personale svantaggiato".

Tale previsione, però, è priva di fondamento, in quanto la contrattazione aziendale ha superato i limiti di competenza ad essa attribuiti dalla contrattazione

nazionale. Per di più in una materia, le clausole sociali, che per le finalità dalle stesse perseguite non consentono esclusioni e/o deroghe al di fuori dei limiti previsti, che in questo caso si individuano nel sistema plurilivello sopra richiamato.

Si ricordi che, come osservato dalla Suprema Corte nelle sentenze gemelle del 2025, l'art. 30 comma 4 d. Lgs. n. 50/2016 risponde alla duplice esigenza di evitare fenomeni di concorrenza sleale con sperequazioni al ribasso e di garantire ai lavoratori occupati nelle medesime attività, con le stesse mansioni e nella stessa zona un trattamento paritario. Il sistema non può pertanto essere derogato attraverso la contrattazione aziendale, per quanto riferita al personale addetto al tutoraggio.

In buona sostanza, l'accordo aziendale ha introdotto una deroga per una categoria di lavoratori (i tutor normodotati) non contemplata dal CCNL nazionale, che invece circoscrive la deroga stessa al solo personale svantaggiato. Per tali ragioni, l'eccezione delle società resistenti deve essere respinta, in quanto la clausola dell'accordo aziendale che estende l'esclusione al personale addetto al tutoraggio deve considerarsi inefficace perché contraria a norme di legge e di contratto di rango superiore, qual è il CCNL.

11. La responsabilità solidale della committente CP_7 e del CP_6

[...]

Il ricorso è pertanto fondato nell'an e non solo nei confronti della cooperativa datrice di lavoro CP_5 .

Non v'è dubbio che la responsabilità di CP_7 discende direttamente dall'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003, che sancisce un'obbligazione solidale del committente con l'appaltatore per i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti ai lavoratori. La circostanza, dedotta da CP_7 di aver corrisposto un prezzo d'appalto congruo e di aver vigilato sull'appaltatore non la esime da tale responsabilità, che ha natura oggettiva ed è posta a presidio di un interesse pubblico, volto a evitare che il decentramento produttivo si traduca in un danno per i lavoratori.

Secondo la Corte, *"La responsabilità solidale del committente ex art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003 è di tipo legale, e sorge, indipendentemente dal dolo o dalla colpa, al verificarsi delle condizioni poste dalla norma, quali l'esistenza di un rapporto contrattuale riconducibile all'ambito di operatività della norma stessa e l'inadempimento da parte del datore di lavoro dei suoi obblighi verso i dipendenti"* (Cass. Sez. L., 14/08/2023, n. 24609; Cass. Sez. L., Ordinanza n. 2169 del 25/01/2022).

La responsabilità di CP_7 va inoltre ravvisata come responsabilità contrattuale per l'intervenuto inadempimento del promittente (appaltatore) della clausola sociale inserita nel contratto di appalto, che – come già sopra evidenziato – configura una clausola in favore del terzo ex art. 1411 c.c. con la quale la stazione appaltante persegue l'interesse di garantire la regolare e qualitativa esecuzione del servizio appaltato nonché quello di promuovere la coesione sociale, la stabilità occupazionale e l'inserimento di soggetti deboli, in linea con la propria missione e con gli obblighi normativi a cui è soggetta.

Per queste stesse ragioni è analogamente configurabile la responsabilità del CP_6 , anche alla luce di quanto già osservato al paragrafo 6 della presente sentenza.

Come osservato dalla giurisprudenza di legittimità nella già citata sentenza n. 18686/2020, quando la clausola sociale (clausola in favore dei terzi lavoratori) viene recepita nel contratto di appalto con il CP_6 ed ha un contenuto specifico, precisando l'oggetto dell'impegno assunto, essa *“vale ad obbligare giuridicamente il promittente non solo ad una influenza verso le consorziate al rispetto degli standards di lavoro, ma anche ad una responsabilità diretta per il caso che le consorziate non rispettino le condizioni economiche e normative pattuite. E recando detta clausola l'impegno in favore del personale comunque adibito alle attività oggetto del contratto di appalto, in tal modo rendendo irrilevante che detto personale sia dipendente da soggetti interposti (quali nel caso le cooperative consorziate), essendo comunque il CP_6 (che esegue l'appalto aggiudicatosi per il tramite delle consorziate e di cui ha percepito il corrispettivo) tenuto alla garanzia derivante dalla clausola sociale, ove il datore di lavoro non assicuri il rispetto delle condizioni economiche e normative del contratto collettivo applicabile al settore (Cass. 8 settembre 2014, n. 18860; nello stesso senso: Cass. 29 settembre 2015, n. 19299)”*.

Nel caso di specie, oltre alla obbligazione del promittente CP_6 , la responsabilità della stipulante stazione appaltante può individuarsi nell'omessa applicazione degli obblighi di controllo e vigilanza sul trattamento retributivo riservato ai lavoratori.

12. Essendo stata contestata la quantificazione delle somme ed essendo emerso che i lavoratori non sono stati impiegati in via esclusiva nell'appalto oggetto del giudizio (circostanza non espressamente e puntualmente contestata dalla parte ricorrente), si rende necessario rimettere la causa in istruttoria per l'espletamento di una CTU contabile, al fine di determinare l'esatto ammontare delle differenze retributive dovute, secondo il trattamento previsto dal CCNL FISE – Federambiente, secondo i livelli di inquadramento corrispondenti alle mansioni svolte.

P.Q.M.

Il giudice, definitivamente pronunciando,

1) dichiara estinto il processo nei confronti dei ricorrenti *Parte_1* *CP_4*
[...] a spese compensate;

NON definitivamente pronunciando

2) accerta e dichiara il diritto dei ricorrenti (ad eccezione di *Parte_1* e *Controparte_4*) a percepire, a far data dal 01.07.2021, il trattamento economico complessivo previsto dal CCNL FISE *Controparte_10* , secondo i livelli di inquadramento corrispondenti alle mansioni svolte, nell'ambito dell'appalto per il "Servizio di raccolta differenziata porta a porta e di prossimità sul territorio comunale di Cento (FE) e altri servizi connessi" di cui al contratto Repertorio n. 371/2021 del 14/06/2021- CIG 8671866A33;

3) per l'effetto, dichiara il diritto dei medesimi ricorrenti a percepire le conseguenti differenze retributive maturate nei confronti di *Controparte_5*
[...] detratto quanto già percepito;

4) dichiara la responsabilità solidale di *Controparte_11*
[...] e di *CP_7* per il pagamento delle suddette differenze retributive;

5) dispone come da separata ordinanza la rimessione della causa in istruttoria per l'espletamento di CTU contabile volta alla quantificazione delle somme dovute;

6) spese di lite rimesse alla sentenza definitiva.

Così deciso in Ferrara il 19/09/2025

IL GIUDICE
Alessandra De Curtis