



APPALTI PUBBLICI - DUE PRONUNCE SULL'APPLICAZIONE DEL CCNL E GIUDIZIO DI EQUIVALENZA

Posted on 5 Maggio 2026



Category: [Opere pubbliche](#)

Si richiama l'attenzione su due sentenze di particolare interesse in materia di **equivalenza tra CCNL diversi nelle procedure di gara (art. 11 D.Lgs. 36/2023 e Allegato I.01)**, di seguito illustrate.

1. La prima riguarda una recente pronuncia del [Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3209 del 24 aprile 2026](#), che interviene sul tema dell'**applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) negli appalti pubblici** e, in particolare, sulla **verifica di equivalenza tra CCNL diversi**.

La controversia riguarda una procedura di gara per l'affidamento di un servizio di asilo nido presso il Ministero degli Affari Esteri; il bando indicava come riferimento il **CCNL cooperative sociali**, l'aggiudicatario applicava invece il **CCNL Anisei**, dichiarandone l'equivalenza. Tale equivalenza era stata giustificata anche tramite l'erogazione di un **"superminimo" retributivo**.

Il **TAR Lazio** aveva annullato l'aggiudicazione ritenendo non valida tale equivalenza. Il **Consiglio di Stato** ha confermato integralmente tale impostazione, respingendo l'appello.

Il **Consiglio di Stato** ha ribadito che l'equivalenza economica tra CCNL deve essere valutata esclusivamente sulla base delle componenti fisse della retribuzione globale annua. **Il "superminimo" non può essere utilizzato per colmare differenze retributive tra CCNL.**

La sentenza chiarisce alcuni punti fondamentali:

- **Centralità delle componenti fisse**

la normativa (**art.11 del D. Lgs. n. 36/2026 e Allegato I.01**) impone che l'equivalenza economica sia valutata considerando solo la retribuzione tabellare, le indennità fisse, mensilità aggiuntive e altre componenti strutturali.

- **Natura del superminimo**

Il Consiglio di Stato evidenzia che il **"superminimo"** è una voce eventuale e accessoria, non è garantita in modo stabile e automatico e può essere soggetta a variabilità o assorbimento. Per questo motivo **non è qualificabile come componente "fissa" della retribuzione**.

- **Finalità di tutela dei lavoratori**

L'interpretazione rigorosa è giustificata dalla necessità di evitare **dumping contrattuale**, garantire condizioni di lavoro adeguate e assicurare che la concorrenza non avvenga a scapito dei diritti dei lavoratori.

Alla luce della sentenza, si evidenzia come non è sufficiente prevedere integrazioni retributive "compensative" (es superminimi) ma occorre verificare ex ante la reale equivalenza strutturale del CCNL applicato.

La pronuncia rafforza un orientamento rigoroso in materia di tutela del lavoro negli appalti pubblici,

limitando fortemente la possibilità di utilizzare CCNL diversi da quello indicato dalla Stazione appaltante senza una equivalenza reale e strutturale.

2. La seconda attiene una pronuncia del [TAR per il Lazio, sez. IV, 23 marzo 2026, n. 5361](#), in cui viene affrontato un tema di grande interesse pratico per gli operatori economici e per i consorzi stabili: **il rapporto tra scelta del CCNL applicabile, verifica di equivalenza delle tutele ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 36/2023 e limiti alla modificabilità dell'offerta in gara.**

La vicenda trae origine da una procedura nella quale il consorzio concorrente aveva indicato, tra le consorziate esecutrici, una società che dichiarava l'applicazione del **CCNL Metalmeccanica**, mentre la *lex specialis* prevedeva il **CCNL Edilizia** quale contratto di riferimento.

Nel corso del subprocedimento di verifica di equivalenza delle tutele, il concorrente ha dapprima sostenuto l'equivalenza tra i due CCNL, poi ha cercato di "correggere" la propria posizione sostenendo che la consorziata avrebbe svolto solo attività di fornitura, dichiarandosi disponibile ad applicare il CCNL Edilizia e proponendo **integrazioni economiche "ad personam" per colmare le differenze tra i due contratti.**

IL TAR ha ritenuto legittima l'esclusione, affermando alcuni principi di particolare rilievo.

La sentenza ribadisce che, nel nuovo Codice dei contratti, **il CCNL applicato** non rappresenta più un elemento marginale o meramente dichiarativo, ma **incide direttamente sulla struttura dei costi della manodopera e quindi sulla formulazione dell'offerta economica.** Il concorrente può scegliere di applicare il CCNL indicato dalla Stazione appaltante oppure un diverso contratto collettivo, purché garantisca tutele equivalenti. Tuttavia, tale scelta deve essere chiara e definitiva già al momento della presentazione dell'offerta. Non è consentito modificare successivamente il CCNL dichiarato, poiché ciò altererebbe un elemento essenziale dell'offerta.

Uno dei passaggi centrali della decisione riguarda il tentativo del concorrente di ridefinire ex post il ruolo della consorziata, qualificandola come semplice fornitrice anziché esecutrice dei lavori. Il TAR esclude radicalmente questa possibilità osservando che nei documenti di gara la società era stata espressamente indicata come "consorzata esecutrice". La successiva riqualificazione avrebbe determinato una modifica sostanziale dell'offerta.

Particolarmente significativa è anche la parte della pronuncia dedicata alle **integrazioni economiche "ad personam"**. Secondo il TAR, il **giudizio di equivalenza** previsto dall'art. 11 del Codice **deve avere ad oggetto il confronto tra sistemi collettivi di tutela e non può essere fondato su correttivi o promesse di trattamenti migliorativi ai singoli lavoratori.**

Di notevole interesse è anche il chiarimento sul mutato quadro normativo introdotto dal D. Lgs. n. 36/2023. Il TAR afferma espressamente che non è più sufficiente, come avveniva sotto il previgente codice, scegliere un contratto collettivo pertinente" o "coerente" con l'oggetto dell'appalto. **Nel nuovo sistema** il concorrente può discostarsi dal CCNL individuato nel bando solo dimostrando

l'effettiva equivalenza delle tutele.

La sentenza ribadisce, infine, che il giudizio di equivalenza costituisce espressione di discrezionalità tecnica della Stazione appaltante e può essere sindacato dal giudice amministrativo solo in presenza di manifesta illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti.

