

Questioni varie in materia di equivalenza dei CCNL

di Michele Tecchia

Data di pubblicazione: 1-4-2026

La sentenza in commento si distingue per avere esaminato, con riferimento alla medesima fattispecie concreta, **plurime questioni controverse** tutte afferenti alla tematica della **scelta del contratto collettivo** da applicare al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto ex art. 11 del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36.

La sentenza esamina, infatti, i seguenti temi:

(i) la configurabilità (o meno) di un diritto del partecipante alla gara di **modificare** - in un momento **successivo rispetto a quello di presentazione dell'offerta** - il **CCNL** originariamente indicato nell'offerta;

(ii) l'ampliamento della sfera di discrezionalità di cui la stazione appaltante può beneficiare in fase di scrutinio della scelta dell'operatore economico di indicare un CCNL diverso rispetto a quello indicato nella *lex specialis*; dallo scrutinio di mera "**pertinenza**" originariamente contemplato dal codice dei contratti pubblici del 2016, allo scrutinio di "**pertinenza**" ed "**equivalenza**" contemplato del codice dei contratti pubblici del 2023;

(iii) il problema della natura **astratta** o **concreta** del **giudizio di equivalenza**, e cioè se la comparazione tra il CCNL indicato nella *lex specialis* e il CCNL indicato nell'offerta debba essere effettuata su un piano esclusivamente **astratto** (avuto riguardo, quindi, alle sole norme contenute nei due contratti collettivi) oppure su un piano **concreto** (avuto riguardo, dunque, all'**integrazione** tra il **CCNL applicato** e i **contratti individuali di lavoro** contemplanti eventuali **superminimi** o **assegni ad personam**);

(iv) la rilevanza, al fine di accertare il **difetto di equivalenza tra i due CCNL**, da un lato, del fatto che l'operatore economico avesse dichiarato (in sede di verifica dell'equivalenza) di aver dovuto applicare ai propri dipendenti su base individuale **specifiche clausole di salvaguardia economica** (come ad esempio il superminimo o l'assegno *ad personam*) e, dall'altro lato, il fatto che la stazione appaltante si fosse munita di un parere di un giuslavorista attestante la complessiva carenza di equivalenza tra il **CCNL Edilizia Aziende Industriali (F012)** e il **CCNL Metalmeccanico Industria (C011)**.

Guida alla lettura

La fattispecie concreta da cui origina la sentenza in commento è un **provvedimento di esclusione da una gara** europea a **procedura aperta** per l'affidamento dei lavori di ammodernamento delle gallerie ricadenti su alcune tratte autostradali.

Nel caso di specie, la *lex specialis* indicava il **CCNL Edilizia Aziende Industriali (F012)** quale contratto collettivo che avrebbe dovuto essere applicato nei confronti del personale dell'impresa aggiudicataria.

Una delle società del Consorzio collocatosi nella prima posizione in graduatoria aveva dichiarato con la propria offerta, tuttavia, di voler applicare il **CCNL Metalmeccanico Industria (C011)**.

Successivamente, il Consorzio partecipante alla gara – una volta sollecitato dalla stazione appaltante a rendere la **dichiarazione di equivalenza** del CCNL Metalmeccanico Industria rispetto al CCNL Edilizia Aziende Industriali – ha trasmesso tale dichiarazione.

La stazione appaltante replicava, tuttavia, che i due CCNL **non erano equivalenti**, visto che era stato riscontrato un **divario di tutele sotto plurimi profili** (tra i quali quelli del **lavoro supplementare, lavoro straordinario, bilateralità, lavoro a tempo parziale, obblighi di denuncia agli enti, trattamento salariale**).

Seguiva, poi, una nota di riscontro del Consorzio concorrente, il quale rappresentava, da un lato, l'intendimento di riconoscere ai propri dipendenti alcuni **elementi economici ad personam** (volti a compensare le minori tutele del CCNL Metalmeccanico Industria) e, dall'altro lato, il contraddittorio impegno ad applicare comunque il **CCNL Edilizia Aziende Industriali**.

La sentenza in commento ha accertato la **piena legittimità** del provvedimento di esclusione dalla gara.

Il T.A.R. ha innanzitutto rilevato che l'operatore economico – una volta dichiarato in sede di offerta un CCNL **diverso** rispetto a quello indicato nella *lex specialis* – **non può poi modificare tale dichiarazione nel corso del successivo procedimento di verifica di equivalenza** dei due CCNL.

Rileva in proposito il T.A.R. che *“la dichiarazione di impegno ad applicare il contratto collettivo indicato nel bando - diverso da quello indicato in sede di offerta - **non può essere presentata per la prima volta in un momento successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte perché, altrimenti, si consentirebbe all'operatore economico di modificare il contenuto sostanziale dell'offerta e, in particolare, i costi delle manodopera**”* (cfr. in tal senso anche Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2025, n. 9510).

Né la scelta originaria dell'operatore economico di applicare un CCNL diverso (ma non equivalente) rispetto a quello indicato nella *lex specialis*, può essere ritenuta valida soltanto perché detto CCNL è comunque **coerente con l'oggetto** dell'appalto.

Se da un lato è vero, infatti, che esisteva un orientamento giurisprudenziale, sviluppatosi sotto la vigenza del **precedente codice dei contratti pubblici del 2016**, secondo il quale l'operatore economico avrebbe potuto liberamente scegliere il contratto collettivo da applicare alla commessa a condizione che esso fosse stato **“pertinente” o “coerente” con l'oggetto**

dell'appalto, dall'altro lato è anche vero, però, che **tale impostazione è stata ormai superata dal codice vigente**.

Ed infatti, il codice dei contratti pubblici del 2023, innovando la disciplina precedente (recata dal d.lgs n. 50/2016), prescrive che le stazioni appaltanti debbano indicare già nel bando, al momento di indizione della gara, il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto e che, a fronte di tale indicazione, *"all'operatore economico siano date due possibilità in sede di presentazione dell'offerta: applicare il CCNL individuato dalla stazione appaltante oppure applicare un diverso CCNL, **però provando che quest'ultimo offra garanzie equivalenti a quello indicato dalla stazione appaltante**"* (Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2025, n. 9510).

Pertanto, l'imprenditore non può più scegliere di applicare un contratto collettivo che sia solo "pertinente" con l'oggetto dell'appalto, ma dovrà indicare (il contratto predefinito dalla stazione appaltante ovvero) un contratto collettivo connotato da **condizioni economiche e normative "equivalenti" rispetto a quelle previste dal contratto indicato nel bando di gara**.

Il T.A.R. ha ritenuto **irrilevante**, inoltre, la scelta dell'operatore economico di applicare ai propri dipendenti alcuni **trattamenti ad personam più favorevoli** (onde compensare il divario di trattamento economico esistente tra i due CCNL).

E ciò sia perché l'applicazione di questi trattamenti economici supplementari **di tipo individuale** è stata rappresentata dall'operatore economico soltanto **nel corso del giudizio di equivalenza** (con un'inammissibile **modifica postuma**, quindi, dei **contenuti dell'offerta economica**) sia perché il giudice capitolino ha ritenuto di dover aderire a quell'orientamento giurisprudenziale (cfr. ad es. T.A.R., Bologna, Sez. II, 20 febbraio 2026 n. 325) secondo il quale la **verifica di equivalenza dei due CCNL** deve essere sempre effettuata su un piano **esclusivamente astratto** (avuto riguardo, quindi, alle sole **norme contenute nei due contratti collettivi**, irrilevanti essendo, dunque, i trattamenti economici aggiuntivi riconosciuti su base individuale).

Va segnalato che quest'ultima posizione assunta dal T.A.R. Lazio **non è affatto univoca** nell'ambito della giurisprudenza.

Non mancano, infatti, diverse pronunzie di segno opposto, secondo le quali il giudizio di **equivalenza** tra il **CCNL indicato nei documenti iniziali di gara** e il **CCNL prescelto dall'operatore economico** ben può essere condotto anche attraverso la valorizzazione **dell'impegno dell'operatore economico a colmare** – su **base individuale** con l'erogazione di **superminimi negoziabilmente pattuiti con i singoli dipendenti** – le **differenze economiche eventualmente esistenti tra i minimi tabellari del primo CCNL e i minimi tabellari del secondo CCNL** (cfr. TAR Campania Napoli, sez. IV, 30 ottobre 2025, n. 7073; TAR Toscana, sez. IV, 6 ottobre 2025, n. 1584).

In questa stessa direzione sembra muoversi, inoltre, anche l'ANAC con il parere di precontenzioso n. 437 del 11 novembre 2025, nonché con la relazione illustrativa del

Bando-tipo n. 1/2023 **aggiornato al decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209**, lì dove si chiarisce che “*qualora un operatore economico applichi un CCNL diverso da quello indicato dalla lex specialis (ipotesi sub. 2), dovrà impegnarsi ad armonizzare il trattamento economico del personale impiegato nell’esecuzione dell’appalto con quello del CCNL indicato dalla stazione appaltante, offrendo un trattamento retributivo complessivo equiparabile a quello minimo previsto dal CCNL di riferimento, includendo tutte le sue componenti fisse e continuative*”.

Da ultimo, la sentenza in commento si segnala per avere attribuito rilievo – in sede di accertamento del **difetto di equivalenza** dei due CCNL – a **due specifici elementi di valutazione**.

In primis proprio la circostanza che l’operatore economico si fosse impegnato ad erogare al proprio personale alcuni **trattamenti economici ad personam su base individuale**; in pratica, secondo il T.A.R. Lazio tale impegno – lungi dal poter colmare il *gap* di tutele tra i due CCNL – sarebbe addirittura “**confessorio**” dell’**assenza di equivalenza** tra i due CCNL.

In secundis, l’acquisizione da parte della stazione appaltante di un **motivato parere di un giuslavorista** (attestante il difetto di equivalenza dei due CCNL) a fronte del quale sono evidentemente mancati, da parte dell’operatore economico, adeguati riscontri di segno contrario.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14273 del 2025, proposto da Consorzio Stabile S.A.C. Costruzioni Società Consortile A Responsabilità Limitata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B29A015EF7, rappresentato e difeso dall’avvocato Roberto Prozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autostrade per L'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Guccione, Maria Ferrante, Maria Sara Derobertis, Adriano Cavina, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Guccione in Roma, via Po, n.2;

per l'annullamento

- del Consorzio ricorrente dalla gara europea a procedura aperta per l'affidamento dei lavori di ammodernamento delle gallerie ricadenti sulle tratte autostradali delle direzioni di tronco di Autostrade per l'Italia S.p.A., TENDER_71243 - LOTTO 6 (DT5 e DT6) - CIG B29A015EF7, per un importo a base di gara di € 35.000.000,00, comunicato in data 10 ottobre 2025;

- di ogni altro atto a cui siano riferibili le censure contenute nei motivi di ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autostrade per L'Italia S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 il dott. Giuseppe Bianchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente ha impugnato il provvedimento di esclusione adottato nei propri confronti dalla società resistente nell'ambito della *"gara europea a procedura aperta per l'affidamento dei lavori di ammodernamento delle gallerie ricadenti sulle tratte autostradali delle direzioni di tronco di Autostrade per l'Italia S.p.A."*, relativamente al Lotto n. 6, esponendo in punto di fatto che:

- *"il Consorzio SAC ... ha indicato per la esecuzione dei lavori le soc. ALPIN s.r.l., SI CURBAU s.r.l. e CAR SEGNALETICA STRADALE s.r.l."*;

- *"il Consorzio SAC si è impegnato ad applicare il CCNL EDILIZIA ... e, nella propria offerta economica ha confermato i costi della manodopera indicati negli atti a base di gara"*;

- *"le soc. ALPIN e SICURBAU hanno dichiarato di applicare il ccnl edilizia, mentre la CAR SEGNALETICA STRADALE ... ha dichiarato di applicare il ccnl per l'industria metalmeccanica"*;

- essendo la ricorrente risultata prima graduata *"in data 17 luglio 2025 AUTOSTRADE ha chiesto documentazione a comprova dei requisiti e dell'offerta, e il Consorzio ha trasmesso tabella dei costi della manodopera, redatta applicando esclusivamente il ccnl edilizia"*;

- *“in data 6 agosto 2025 Autostrade ha chiesto al Consorzio SAC di trasmettere dichiarazione di equivalenza del ccnl industria metalmeccanica al ccnl edilizia. Il Consorzio ha ottemperato alla richiesta trasmettendo una articolata dichiarazione di equivalenza”;*

- *“Autostrade, con nota del 2 settembre ha enfatizzato le seguenti differenze tra i due contratti: Lavoro supplementare ... Lavoro straordinario ... Bilateralità ... Lavoro a tempo parziale ... Obblighi di denuncia agli Enti ... Equivalenza economica”;*

- *“il Consorzio ha inviato ad Autostrade una articolata nota di risposta [del 4 settembre 2025], contenente”:*

a) il riconoscimento di elementi economici *ad personam*, onde compensare le minori tutele del CCNL Metalmeccanica;

b) *“nella parte finale, l’impegno di Car Segnaletica Stradale ad applicare, nell’esecuzione delle prestazioni di sua spettanza, il ccnl edilizia”;*

c) la precisazione che *“la Car Segnaletica Stradale s.r.l. è stata indicata come esecutrice, solo quale produttrice e fornitrice di barriere stradali di sicurezza, antirumore, integrate e fonoassorbenti, senza operare in cantiere”;*

- *“la soc. AUTOSTRADE, con nota comunicata a mezzo portale il 10 ottobre 2025, ha disposto l’esclusione del Consorzio”.*

2. In quest’ultimo provvedimento la società resistente:

- ha confermato il giudizio di non equivalenza del CCNL indicato dalla consorziata esecutrice Car Segnaletica Stradale s.r.l. con quello indicato dalla *lex specialis*;

- ha ritenuto non modificabile *ex post* l’indicazione del CCNL individuato dalla ricorrente nella propria offerta (*“la richiesta di Codesto concorrente di variazione ex post dell’indicazione del CCNL indicato in fase di gara è illegittima, in quanto costituirebbe una modifica sostanziale dell’offerta economica, ben oltre i limiti del soccorso istruttorio, in palese violazione dei principi di par condicio, di immutabilità dell’offerta, di certezza e trasparenza delle regole di gara e del suo svolgimento”*);

- ha ritenuto illegittima la dichiarazione della ricorrente relativa al riconoscimento di elementi economici *ad personam* ai dipendenti della società Car Segnaletica Stradale s.r.l. (*“codesto Concorrente dichiara di prevedere l’integrazione del CCNL C011 sopperendo alle carenze normative ed economiche tramite il riconoscimento di elementi economici ad personam, onde garantire l’equivalenza tra i due CCNL. Tale previsione di futuri accordi individuali compensativi, oltre ad essere illegittima secondo giurisprudenza costante, non è nemmeno sostenuta da alcuna dichiarazione, documentazione e/o accordo sindacale”*).

3. A fondamento del gravame la parte ricorrente ha articolato quattro motivi, come di seguito rubricati:

1° motivo – violazione dell'art. 11 del codice dei contratti. Violazione del disciplinare di gara. Travisamento dei fatti.

2° motivo – Violazione dell'art. 11 del codice dei contratti – violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

3° motivo - Eccesso di potere per errore di fatto sul contenuto dei contratti. Errata interpretazione dei ccnl. Difetto di adeguata motivazione. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

4° motivo – violazione del principio del risultato – Violazione dell'art. 68, comma 17 e 18, del codice dei contratti.

4. Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia s.p.a. (ASPI) per resistere al ricorso.

5. All'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare va osservato che può prescindersi dall'esame delle sollevate eccezioni di inammissibilità del secondo e del terzo motivo di ricorso in quanto il Collegio non ritiene fondato, nel merito, il gravame proposto alla luce delle considerazioni di seguito esposte.

7. Ai fini della disamina nel merito dei motivi di ricorso è utile premettere che la *lex specialis*, per quanto di interesse nel presente giudizio:

- dopo aver stabilito che *“il contratto collettivo applicato, per tutti i lotti di gara, è il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle Cooperative (codice F012)”* (art. 3 del disciplinare di gara), prevede che *“l'aggiudicatario è tenuto a garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale di cui al paragrafo 3, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto”* (art. 10);

- dopo aver individuato per ciascun lotto l'importo dei *“costi della manodopera che la Stazione Appaltante ha stimato”*, stabilisce che il concorrente nell'offerta economica debba indicare, a pena di esclusione, *“la conferma o eventuale diversa indicazione dei costi della manodopera prevista a base d'appalto”* (mentre l'allegazione all'offerta della *“Tabella costi manodopera”* è richiesta *“non a pena di esclusione”*).

8. Con il primo profilo di doglianza la parte lamenta che *“il Consorzio ... ha trasmesso una dichiarazione con cui la soc. Car Segnaletica Stradale HA PRECISATO CHE AVREBBE SOLO ESEGUITO LA FORNITURA DELLE BARRIERE”*, sicché la stazione appaltante avrebbe erroneamente fatto applicazione dell'art. 11 del codice dei contratti pubblici dal momento che *“l'obbligo di rispettare il CCNL riguarda coloro che devono eseguire i lavori, non coloro che devono eseguire la fornitura dei materiali”*.

Il motivo di doglianza risulta privo di pregio.

Dai documenti presentati in sede di offerta dal Consorzio ricorrente emerge con chiarezza la volontà di designare la consorziata Car Segnaletica Stradale s.r.l. quale consorziata esecutrice dei lavori e non quale mero fornitore.

In particolare:

- nella *“Dichiarazione Consorziate”* la parte ricorrente ha dichiarato *“che il Consorzio concorre alla presente procedura di gara per conto delle consorziate (che di seguito si elencano), le quali svolgeranno anche i lavori: 1. CAR SEGNALETICA STRADALE S.R.L. ...”*;

- nella *“DICHIAZIONE CONSORZIATA ESECUTRICE DEI LAVORI”* la stessa Car Segnaletica Stradale ha dichiarato *“di essere stata indicata come impresa esecutrice dei lavori dal Consorzio Stabile S.A.C.”* e, nella propria domanda di partecipazione, di *“applicare al proprio personale il CCNL METALMECCANICO, il cui codice C011, che garantisce le stesse tutele economico e normative rispetto a quello indicato al paragrafo 3 del Disciplinare di gara”*.

È agevole rilevare che la dichiarazione – resa nel corso dell’istruttoria, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande – con la quale la consorziata Car Segnaletica Stradale viene qualificata per la prima volta come mero fornitore delle barriere si pone in evidente contrasto con il contenuto dell’offerta presentata dalla ricorrente, nella quale la consorziata è stata indicata e si è dichiarata impresa esecutrice dei lavori.

Ne discende che, aderendo alla tesi della parte ricorrente - secondo cui sarebbe possibile, dopo la presentazione dell’offerta, riqualificare un’impresa indicata come "consorziata esecutrice" quale mero fornitore - si consentirebbe al concorrente di dare luogo una modifica sostanziale dell’offerta presentata in gara, in violazione del principio di *par condicio* dei concorrenti alla gara medesima.

La valutazione compiuta dalla stazione appaltante non è, dunque, inficiata dal vizio prospettato dalla parte ricorrente.

9. Con un secondo profilo di censura la parte ricorrente, dopo aver premesso che *“la CAR SEGNALETICA [in sede di verifica dell’equivalenza] si è comunque è obbligata ad applicare il CCNL EDILIZIA”*, si duole del fatto che *“la stazione appaltante ha illegittimamente ritenuto inammissibile la dichiarazione di obbligo ad applicare il ccnl edilizia”*.

Il motivo è privo di fondamento.

9.1. Come ritenuto dalla stazione appaltante nel provvedimento impugnato, la dichiarazione di impegno ad applicare il contratto collettivo indicato nel bando - diverso da quello indicato in sede di offerta - non può essere presentata per la prima volta in un momento successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte perché, altrimenti, si consentirebbe all’operatore economico di modificare il contenuto sostanziale dell’offerta e, in particolare, i costi della manodopera (cft. Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2025, n. 9510: *“Il CCNL concretamente applicato è un elemento essenziale dell’offerta (Cons. Stato, n. 2605 del 2025), in quanto incide naturalmente sulla determinazione dei costi della manodopera e,*

quindi, sul contenuto dell'offerta. E' evidente che l'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che di un altro ha effetti diretti sul costo del lavoro indicato in offerta (altresì rilevando quale parametro con cui verificarne, sia in sede di prime valutazioni che di sub-procedimento di anomalia, correttezza e sostenibilità)").

Nel caso di specie l'impegno ad applicare il CCNL Edilizia – Aziende Industriali (F012) (di seguito CCNL Edilizia) è stato formulato per la prima volta solo in sede di verifica dell'equivalenza e, conseguentemente, ha dato luogo a una modifica di un elemento essenziale dell'offerta economica, originariamente formulata in base al CCNL Metalmeccanica (C011) (di seguito CCNL Metalmeccanica).

9.2. Non è secondario osservare che l'impegno assunto *ex post* dalla ricorrente ad applicare il CCNL Edilizia si pone in contraddizione rispetto alla dichiarazione di equivalenza parimenti resa dalla medesima ricorrente durante il subprocedimento di verifica dell'equivalenza (atteso che la dichiarazione di equivalenza presuppone la scelta di applicare un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante).

I profili di contraddizione nella posizione assunta dalla ricorrente sono tanto più evidenti ove si consideri che la società Car Segnaletica durante la gara si è dichiarata disponibile ad applicare al proprio personale, alternativamente, quattro diversi regimi contrattuali tra di loro antitetici (cft. punto 1 della presente pronuncia): la società, infatti, avrebbe applicato il CCNL Metalmeccanica; avrebbe eseguito solo la fornitura delle barriere, senza eseguire lavorazioni; avrebbe applicato il CCNL Edilizia; avrebbe applicato il CCNL Metalmeccanica adeguando *ad personam* le tutele applicate in modo da renderle equivalenti a quelle previste dal CCNL Edilizia).

In questo modo la parte ricorrente, ove si aggiudicasse la commessa, finirebbe per beneficiare di un indebito vantaggio rispetto agli altri partecipanti alla gara, avendo potuto contare su una pluralità di soluzioni in grado di soddisfare le esigenze della stazione appaltante.

9.3. La validità delle conclusioni raggiunte al precedente punto 9.1 non è scalfita dalla tesi della parte ricorrente secondo la quale non vi sarebbe una reale modifica dell'offerta, avendo la società comunque parametrato i costi della manodopera ai valori del CCNL Edilizia e non essendovi alcuna differenza tra i costi della manodopera indicati nell'offerta (ove il Consorzio SAC ha confermato i costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante sulla base del CCNL Edilizia, pari a € 5.600.000) e quelli indicati dalla ricorrente in sede di verifica di congruità del costo della manodopera, nella tabella esplicativa dei costi della manodopera (quantificati in € 5.600.000).

Invero, una volta accertato che il contratto indicato - il CCNL Metalmeccanica - garantisce tutele inferiori (cft. punto 13 della presente pronuncia), emerge il rischio che la formulazione dell'offerta sia risultata più competitiva proprio in ragione dei minori costi derivanti dal CCNL dichiarato (minori costi di cui la ricorrente avrebbe beneficiato qualora la stazione appaltante non avesse attivato il giudizio di equivalenza).

Ne deriva che l'indicazione di un diverso contratto collettivo non può considerarsi come

un'operazione neutra poiché andrebbe a incidere su una quota di costi che ha concorso a determinare la complessiva offerta economica della concorrente.

In definitiva consentire, in sede di verifica dell'equivalenza, una diversa indicazione del contratto collettivo da applicare significherebbe introdurre una variabile di incertezza nel sistema, prestando il fianco a possibili vantaggi competitivi a beneficio del concorrente interessato, in contrasto con il principio di parità di trattamento e con l'esigenza di cristallizzazione delle proposte al momento della scadenza del termine di gara.

9.4. Né può essere richiamato, al fine di addivenire ad una diversa interpretazione, il disposto dell'art. 11, comma 4, del codice dei contratti (secondo cui *“Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele”*).

A dire del ricorrente tale norma prevederebbe che *“la dichiarazione [con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo indicato nel bando] deve essere resa [per la prima volta] dall'operatore individuato, ovvero dall'aggiudicatario”*.

L'argomentazione non risulta persuasiva.

Infatti, tale disposizione, nello stabilire che prima di procedere all'aggiudicazione la stazione appaltante acquisisca la suddetta dichiarazione dal *“l'operatore economico individuato”*, si riferisce al concorrente che abbia già indicato, in sede di offerta, di applicare il contratto collettivo indicato dalla stazione appaltante.

Non si riferisce invece, come sostenuto dalla ricorrente, al concorrente che abbia indicato nella propria offerta di applicare un diverso contratto collettivo, il quale, ai sensi della medesima norma, è invece tenuto a rendere la *“dichiarazione di equivalenza delle tutele”* (e non la dichiarazione di impegno ad applicare il contratto collettivo indicato nel bando, che costituirebbe un'inammissibile modifica dell'offerta presentata).

10. Alla luce delle considerazioni appena esposte non può essere neppure accolto l'argomento di doglianza con il quale la parte deduce che *“l'eventuale erronea indicazione del contratto da parte di CAR SEGNALETICA STRADALE non può comportare la esclusione del Consorzio SAC, potendo procedersi ad una c.d. modifica in riduzione irrilevante ai fini della esecuzione del contratto ... consentita dall'art. 67, c. 18, anche per i soggetti di cui all'art. 65, comma 2, lettere b), c), d) e f), e quindi anche per i Consorzi stabili”* (quarto motivo di ricorso).

Infatti, nella vicenda in esame, l'estromissione della società Car Segnaletica si risolverebbe in un'inammissibile modifica di un elemento essenziale dell'offerta (l'individuazione del contratto collettivo da applicare alla commessa) idoneo, nei termini prima detti, a conformare la struttura dei costi dell'offerta economica.

Né può ritenersi, come sembra sostenere la parte ricorrente, che il mero richiamo al principio del risultato - che ha natura di criterio interpretativo - possa autorizzare l'introduzione di una deroga ai principi generali di immodificabilità dell'offerta e di *par condicio* tra i concorrenti alla gara.

11. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente deduce che l'Amministrazione avrebbe violato l'art. 11 comma 1 del codice dei contratti in quanto non avrebbe considerato che *"il CCNL Metalmeccanici [è] sicuramente pertinente rispetto alle lavorazioni oggetto del contratto di appalto de quo ... pur dovendosi considerare analogamente legittima la scelta dell'operatore economico che avesse ritenuto di fare riferimento al CCNL Edilizia in quanto parimenti pertinente/connesso ex art. 30, comma 4 dlgs n. 50/2016"*.

La censura non si presta a favorevole considerazione.

La parte ricorrente invoca l'applicabilità dell'orientamento giurisprudenziale, sviluppatosi sotto la vigenza del previgente codice, secondo cui l'operatore avrebbe potuto liberamente scegliere il contratto collettivo da applicare alla commessa a condizione che esso fosse stato "pertinente" o "coerente" con l'oggetto dell'appalto.

Tale impostazione è stata superata dal codice vigente che, innovando la disciplina precedente (recata dal d.lgs n. 50/2016), prescrive che le stazioni appaltanti debbano indicare già nel bando, al momento di indizione della gara, il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto e che, a fronte di tale indicazione, *"all'operatore economico siano date due possibilità in sede di presentazione dell'offerta: applicare il CCNL individuato dalla stazione appaltante oppure applicare un diverso CCNL, però provando che quest'ultimo offra garanzie equivalenti a quello indicato dalla stazione appaltante"* (Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2025, n. 9510).

Dunque, a differenza della precedente disciplina, l'imprenditore non può più scegliere di applicare un contratto collettivo che sia solo "pertinente" con l'oggetto dell'appalto, ma dovrà indicare (il contratto predefinito dalla stazione appaltante ovvero) un contratto collettivo connotato da condizioni economiche e normative "equivalenti" a quelle previste dal contratto indicato nel bando di gara.

La doglianza è, quindi, infondata in quanto basata sul richiamo a un quadro normativo e giurisprudenziale non più attuali (e non applicabili *ratione temporis* alla presente controversia, cui trova applicazione il d.lgs. n. 36/2023 nella versione precedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 209/2024).

12. Con ulteriore profilo di censura la parte contesta la valutazione della stazione appaltante di ritenere illegittimo *"l'impegno [assunto dalla ricorrente nel corso del giudizio di equivalenza] a riconoscere trattamenti ad personam più favorevoli"*.

La doglianza è priva di fondamento.

In disparte la considerazione che tale impegno integra gli estremi di una inammissibile

modifica postuma dell'offerta economica, va osservato che la valutazione compiuta dalla stazione appaltante si pone in linea rispetto all'orientamento giurisprudenziale secondo cui *"il giudizio di equivalenza deve avere ad oggetto esclusivamente i due CCNL ... dovendosi dunque la comparazione circa l'identità o "equiparabilità" delle tutele riguardare solo i contratti collettivi ... In giurisprudenza del resto la tesi sin qui prevalente va proprio nel senso che l'impegno del concorrente a garantire un "superminimo" non è idoneo a colmare le differenze sostanziali esistenti sul piano economico tra i due CCNL posti a raffronto ... In definitiva l'equivalenza economica di cui all' art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, si fonda sul confronto tra sistemi retributivi collettivi, aventi carattere generale e astratto, non su trattamenti economici "fattuali", cioè effettivamente applicati ai singoli lavoratori"* (cft., T.A.R., Bologna, Sez. II, 20/02/2026 n. 325, che il Collegio richiama, anche ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d, c.p.a.).

13. Con un terzo ordine di censure la ricorrente contesta nel merito il giudizio di "non equivalenza" espresso dalla stazione appaltante.

In proposito va ricordato che, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, il giudizio di equivalenza delle tutele costituisce *"espressione della discrezionalità tecnica di cui la stazione appaltante è titolare nella cura del pubblico interesse affidatole dalla legge e, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente affetta da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti"* (T.A.R. Torino, sez. II, 18 aprile 2025, n. 689; T.A.R. Napoli, sez. IV, 30 ottobre 2025, n. 7073). Sicché, *"compito del Collegio [sarà] quello di valutare se l'attività istruttoria condotta dal RUP sia complessivamente corretta e se il risultato al quale egli è pervenuto non sia irragionevole, illogico o viziato da travisamento dei fatti"* (T.A.R. Roma, sez. II-bis, 18 giugno 2025, n. 12007).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che le censure di parte ricorrente non facciano emergere abnormità o errori di fatto nelle valutazioni impugnate, né violazioni procedurali, per le ragioni di seguito espresse.

In primo luogo va ribadito che la stessa ricorrente, nel corso del giudizio di equivalenza, ha ritenuto che - al fine di *"garantire tutele economiche e normative non inferiori rispetto a quelle previste dal CCNL Edilizia Aziende Industriali (F012), pur applicando alla società CAR Segnaletica Stradale S.r.l. il CCNL Metalmeccanica Industria (C011)"* - fosse necessario introdurre una serie di *"clausole di salvaguardia economica"* idonee a realizzare una condizione di *"equivalenza delle tutele rispetto al CCNL F012, sotto i profili: normativo (maggiorazioni e controlli); economico (RGA + ITS)"*.

In altri termini la stessa ricorrente ha riconosciuto che le tutele apprestate dai due contratti collettivi in considerazione non sono equivalenti, al punto da proporre l'introduzione di una serie di correttivi *ad hoc* necessari per bilanciare le minori tutele del CCNL Metalmeccanica.

In secondo luogo, dall'esame provvedimento di esclusione risulta che ASPI abbia indicato compiutamente le ragioni per le quali ha ritenuto non equivalenti le tutele economiche e normative del CCNL Metalmeccanica rispetto a quelle previste dal CCNL Edilizia, completando

l'istruttoria anche attraverso l'acquisizione di un parere di un esperto in materia giuslavoristica.

Il provvedimento impugnato, dunque, dopo aver analizzato puntualmente ogni singola divergenza tra le due forme di tutela, è approdato alla motivata conclusione circa l'inferiorità delle tutele garantite dal CCNL Metalmeccanica.

L'Amministrazione ha puntualmente indicato le ragioni per le quali non sussiste la dedotta equivalenza delle tutele e, anche con i propri scritti difensivi, ha preso puntuale posizione sulle contestazioni di merito di parte ricorrente in ordine alle scelte effettuate, formulando valutazioni logiche e coerenti che resistono integralmente al sindacato di legittimità, specie considerando che:

- la ricorrente non mette in discussione, quanto al versante economico, la "non equivalenza" tra i due contratti collettivi in ordine all'importo della retribuzione annua lorda, che risulta di gran lunga maggiore nel CCNL Edilizia (sul punto cft. T.A.R. Bologna, Sez. II, n. 325/2026 secondo cui *"il CCNL Metalmeccanico ha infatti una RAL (Retribuzione Annuale Lorda) sensibilmente inferiore a quella prevista dal CCNL Edile"*);

- non appare persuasiva l'argomentazione con la quale la ricorrente sostiene che *"l'iscrizione e la contribuzione alla cassa edile rappresenta un onere, e non un vantaggio, per i lavoratori dell'edilizia"*: infatti, è vero il contrario in quanto il relativo onere è quasi interamente posto a carico del datore di lavoro e il lavoratore ne ritrae solo benefici in termini di tutela economica e normativa (quali gli accantonamenti per ferie e gratifica natalizia, i premi di anzianità professionale edile, le prestazioni sanitarie integrative e i sussidi per malattia, infortunio, maternità, la formazione professionale e la sicurezza sul lavoro). Ne consegue che l'omessa dimostrazione da parte della ricorrente dell'esistenza di forme equivalenti di tutela nel settore Metalmeccanica rappresenta uno scostamento significativo che correttamente è stato considerato dalla stazione appaltante ostativo a un giudizio di effettiva equivalenza.

In conclusione, non ravvisandosi profili di abnormità o manifesta illogicità nella valutazione operata dalla stazione appaltante, anche il motivo in esame merita di essere respinto.

14. In conclusione il ricorso va respinto.

La novità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Marianna Scali, Primo Referendario

Giuseppe Bianchi, Primo Referendario, Estensore