

La corretta applicazione dell'art. 11 del nuovo Codice appalti. I criteri per verificare l'equivalenza delle tutele economiche e normative in presenza di un CCNL diverso da quello indicato dalla stazione appaltante.

di Caterina Navach

Data di pubblicazione: 23-7-2026

Ai fini della verifica di equivalenza delle tutele prevista dall'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, il giudizio deve essere svolto mediante comparazione tra i contratti collettivi nazionali e non può essere fondato su trattamenti economici migliorativi promessi dal singolo operatore economico, quali il riconoscimento di un superminimo. Le condizioni normative ed economiche garantite dal CCNL indicato dalla stazione appaltante costituiscono la soglia minima inderogabile di tutela dei lavoratori e non possono essere compensate mediante accordi individuali o aziendali.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 13 luglio 2026, n. 5575, affronta una delle questioni più rilevanti sorte a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023: la **corretta applicazione dell'art. 11 del Codice dei contratti pubblici** e, in particolare, i **criteri per verificare l'equivalenza delle tutele economiche e normative quando l'operatore economico applichi un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante nella documentazione di gara.**

La pronuncia assume particolare rilievo poiché **chiarisce definitivamente che il giudizio di equivalenza non può essere utilizzato per legittimare forme di concorrenza fondate sulla riduzione del costo del lavoro, ma costituisce uno strumento volto a garantire contemporaneamente la tutela dei lavoratori, la correttezza del confronto competitivo e il buon funzionamento del mercato degli appalti pubblici.**

2. La verifica di equivalenza deve essere svolta tra contratti collettivi e non tra trattamenti individuali

Il primo e più importante principio affermato dal Consiglio di Stato riguarda la **natura del giudizio di equivalenza** previsto dall'art. 11 del Codice. La controversia nasce dal fatto che la Cooperativa Sociale Gialla aveva partecipato alla gara dichiarando di applicare il CCNL ANINSEI, mentre la stazione appaltante aveva individuato quale contratto di riferimento il CCNL Cooperative Sociali. Nel corso del procedimento di verifica, l'operatore economico aveva sostenuto che le eventuali differenze economiche sarebbero state compensate

mediante il riconoscimento di trattamenti migliorativi ai lavoratori impiegati nell'appalto.

Il Collegio esclude in modo netto questa impostazione, affermando che **la verifica di equivalenza deve mantenere carattere oggettivo e deve svolgersi esclusivamente mediante il confronto tra i due contratti collettivi**. L'equivalenza **non può, quindi, essere ricercata nel trattamento concretamente promesso dal singolo operatore economico né nelle condizioni che quest'ultimo dichiara di voler riconoscere ai propri dipendenti nel corso dell'esecuzione dell'appalto**. Diversamente, la comparazione cesserebbe di essere tra sistemi contrattuali e diventerebbe una verifica del trattamento di fatto garantito dall'impresa nello specifico affidamento.

Secondo il Consiglio di Stato, una simile interpretazione finirebbe per **svuotare di contenuto l'art. 11 del Codice, consentendo agli operatori economici di applicare contratti collettivi strutturalmente meno tutelanti e di compensarne solo alcune differenze mediante impegni assunti unilateralmente in sede di gara**. Il giudizio di equivalenza deve invece riguardare esclusivamente le tutele stabilmente garantite dai rispettivi CCNL, perché soltanto tali discipline sono idonee ad assicurare un livello uniforme di protezione dei lavoratori e di concorrenza tra imprese.

2. Il superminimo non può essere utilizzato per integrare le differenze tra contratti collettivi

Il secondo profilo affrontato dalla sentenza riguarda il **ruolo del superminimo nel giudizio di equivalenza**. L'appellante sosteneva che il superminimo costituisse una componente stabile della retribuzione e che, pertanto, potesse essere utilizzato per colmare le differenze economiche esistenti tra il CCNL ANINSEI e il CCNL Cooperative Sociali. Il Consiglio di Stato respinge tale ricostruzione, osservando che **il superminimo rappresenta una componente eventuale del rapporto individuale di lavoro o della contrattazione aziendale e non una tutela strutturalmente prevista dal contratto collettivo**.

La circostanza che il CCNL ANINSEI menzioni il superminimo tra gli elementi della retribuzione mensile non modifica tale conclusione, poiché lo stesso contratto lo qualifica come elemento soltanto "eventuale", rimettendone l'effettiva attribuzione a successive determinazioni negoziali. Ne consegue che **il superminimo non può entrare nel giudizio di equivalenza previsto dall'art. 11 del Codice, il quale deve essere effettuato esclusivamente confrontando le discipline collettive applicabili**.

La soluzione adottata dal Collegio risponde anche ad un'**esigenza di certezza e di verificabilità**. Le clausole del contratto collettivo sono infatti generali, predeterminate e applicabili a tutti i lavoratori interessati, mentre il superminimo dipende dalla volontà del singolo datore di lavoro e potrebbe essere riconosciuto con modalità differenti o addirittura non essere attribuito. Consentire che esso integri le differenze tra due CCNL significherebbe trasformare il giudizio di equivalenza in una verifica del comportamento futuro dell'operatore economico, con evidente **perdita di certezza e di uniformità applicativa**. Il Collegio chiarisce pertanto che gli eventuali trattamenti migliorativi possono certamente essere riconosciuti ai lavoratori, ma non possono essere utilizzati per dimostrare l'equivalenza tra contratti collettivi diversi ai fini della

partecipazione alla gara.

3. L'art. 11 del Codice svolge una funzione di tutela del lavoro e di contrasto al dumping contrattuale

La parte più innovativa della sentenza riguarda probabilmente la ricostruzione della **funzione sistematica dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023**. Il Consiglio di Stato sottolinea come tale disposizione **non persegua esclusivamente la tutela del singolo lavoratore, ma assolve anche una fondamentale funzione pubblicistica di regolazione del mercato**. La norma è infatti diretta ad **impedire che la scelta di un contratto collettivo meno oneroso diventi uno strumento di competizione economica tra gli operatori**.

Il CCNL indicato dalla stazione appaltante rappresenta, pertanto, la **soglia minima di tutela economica e normativa che tutti i concorrenti devono garantire**. Su tale livello di protezione non può svilupparsi alcun vantaggio competitivo. La concorrenza deve, invece, svolgersi esclusivamente sulla qualità dell'offerta, sull'organizzazione del servizio, sull'innovazione e sull'efficienza dell'operatore economico, senza che il minor costo del lavoro derivante dall'applicazione di un contratto collettivo meno favorevole possa incidere sull'esito della procedura.

La sentenza richiama espressamente la **funzione sociale degli appalti pubblici e gli orientamenti europei in materia di *social procurement***, evidenziando come le amministrazioni pubbliche non siano più semplici acquirenti interessati al prezzo più conveniente, ma soggetti chiamati ad utilizzare il mercato degli appalti anche quale strumento di tutela del lavoro e di promozione di condizioni concorrenziali corrette. L'art. 11 viene così interpretato come una disposizione che **realizza un equilibrio tra libertà di iniziativa economica, tutela dei lavoratori e concorrenza, impedendo fenomeni di *dumping* contrattuale e garantendo che il confronto competitivo si svolga nel rispetto di standard uniformi di protezione sociale**.

La sentenza **consolida un orientamento interpretativo particolarmente rigoroso sull'art. 11 del Codice dei contratti pubblici**. La sentenza n. 5575/2026 si pone in particolare in diretta continuità soprattutto con Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3476/2026, della quale **sviluppa e conferma i principi relativi alla necessità di confrontare i contratti collettivi in quanto tali e all'impossibilità di colmare le differenze economiche mediante superminimi o altri trattamenti individuali**. Da essa emerge che **la verifica di equivalenza costituisce una comparazione tra sistemi contrattuali collettivi e non tra trattamenti individuali; che eventuali integrazioni retributive, quali il superminimo, non possono essere utilizzate per colmare le differenze tra CCNL; e che la disposizione svolge una funzione che trascende la tutela del singolo lavoratore, divenendo uno strumento di regolazione del mercato e di prevenzione del dumping contrattuale**.

Per le stazioni appaltanti la pronuncia comporta la **necessità di svolgere un'istruttoria particolarmente accurata, fondata su una comparazione analitica delle tutele economiche e normative offerte dai diversi contratti collettivi e sorretta da una motivazione puntuale**. Per gli operatori economici, invece, viene confermato che la scelta di

applicare un CCNL diverso da quello indicato nella *lex specialis* rimane consentita, ma soltanto quando tale contratto sia autonomamente in grado di assicurare un livello di tutela complessivamente equivalente, senza poter fare affidamento su correttivi individuali o aziendali introdotti in sede di offerta.

bblicato il 13/07/2026

N. 05575/2026REG.PROV.COLL.

N. 09421/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9421 del 2025, proposto da

Cooperativa Sociale Gialla, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, in relazione alla procedura CIG B22EA1304A, rappresentata e

difesa dagli avvocati Barbara Frateiacchi, Graziano Pungi', Francesco

Antonio Romito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Generazione Nuova per Servizi Sociali Cooperativa Sociale, in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato

Giuliano Di Pardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

nei confronti

Comune di Maglie, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda) n. 01461/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Generazione Nuova per Servizi Sociali Cooperativa Sociale;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Frateiacchi e Di Ienno in sostituzione di Di Pardo per delega scritta;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comune di Maglie ha indetto gara telematica, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, della concessione del servizio asilo nido del Comune di Maglie per la durata di due anni educativi con opzione di ripetizione per un ulteriore anno educativo, CIG B22EA1304A, per un importo complessivo pari a € 1.268.140,50.
2. Alla procedura di gara hanno partecipato tre operatori economici. Ha conseguito il primo posto in graduatoria la Cooperativa Sociale Gialla in favore della quale, con determina n. 595 del 29 ottobre 2024, il Comune ha disposto l'aggiudicazione del servizio.
3. In esito ad istanza di accesso agli atti, Generazione Nuova per Servizi Sociali Cooperativa Sociale (di seguito anche solo GeNSS) ha proposto ricorso dinnanzi al TAR Puglia, sede di Lecce che, con sentenza n. 1461/2025, lo ha accolto ritenendo la valutazione operata dalla Stazione appaltante sulla equivalenza dei CCNL insufficientemente motivata e viziata da profili di manifesta incongruenza ed illogicità.
4. Di tale sentenza, la Cooperativa Sociale Gialla ha chiesto la riforma con

rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così

rubricate: “- *Error in iudicando; erroneità della sentenza gravata nella parte*

in cui ha ritenuto fondato il primo motivo del ricorso di primo grado;

Violazione e falsa applicazione di legge – violazione e falsa applicazione

degli artt. 11, 41, 108 e 110 del d.lgs. 36/2023 – violazione e falsa

applicazione della legge di gara, in particolare del Bando di Gara, del

Capitolato Speciale d'Appalto con i relativi allegati, in particolare del piano

finanziario; - violazione e falsa applicazione dell'art. 41, commi 13 e 14, del

d.lgs n. 36/2023; - violazione della Relazione Illustrativa al Bando tipo Anac

1/2023, della Circolare INL 2/2020, nonché del CCNL Aninsei e del CCNL

Cooperative Sociali – violazione dei principi di tutela della concorrenza,

trasparenza, favor participationis, parità di trattamento, proporzionalità e

ragionevolezza – violazione del giusto procedimento – eccesso di potere

per ingiustizia manifesta, contraddittorietà, arbitrarietà, sviamento, difetto di

motivazione e di istruttoria – eccesso di potere giurisdizionale - violazione e

falsa applicazione dell'art. 41 Cost. e dell'art. 97 Cost.”.

5. Ha resistito al gravame GeNSS che ha anche proposto ricorso incidentale per ottenere la riforma della sentenza n. 1461/2025 per la parte in cui il TAR ha ritenuto infondati i motivi di ricorso introduttivo sub II e III finalizzati all'accertamento dell'illegittima ammissione alla gara della Coop. Gialla.

6. Alla udienza pubblica del 19 marzo 2026 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

7. L'appellante contesta le conclusioni cui è giunto il primo Giudice con articolate censure che necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

8. Dopo aver precisato di aver partecipato alla gara dichiarando di applicare il CCNL Aninsei, contratto specifico del settore “scuola”, diversamente dal CCNL Cooperative Sociali che è, invece, un contratto “multiservizi”, afferente al settore socio-sanitario assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo che copre i settori più disparati, la Cooperativa Sociale Gialla sostiene:

a) di avere fornito il dettaglio specifico delle voci del costo del personale su cui ha formulato la propria offerta, con riferimento a tutti i livelli, in perfetta corrispondenza al costo orario del CCNL Cooperative Sociali e del piano

finanziario allegato alla legge di gara, precisando che *“il costo della*

manodopera indicato in offerta economica è il medesimo previsto dagli atti

di gara e mutuato dal CCNL Cooperative Sociali”;

b) che in riscontro alla richiesta della Stazione appaltante, ha precisato che

“eventuali differenze retributive, saranno imputate a superminimo nel

rispetto delle previsioni contrattuali che demandano alla commissione

bilaterale la definizione delle modalità di armonizzazione”;

c) che il Comune di Maglie ha concluso positivamente la verifica di equivalenza ritenendo puntuali ed esaustive le precisazioni rese dall'aggiudicataria in ordine alla equivalenza economica ed avendo verificato con la tabella comparativa contenente il dettaglio degli istituti contrattuali che rilevano ai fini del confronto la sussistenza dell'equivalenza normativa;

d) che in ordine alla verifica dell'equivalenza economica, la Stazione appaltante ha formulato una specifica richiesta di chiarimento a cui è seguito un riscontro dettagliato e puntuale della Cooperativa Sociale Gialla sia sul costo della manodopera, con tabella esplicativa di tutte le voci di costo, perfettamente corrispondente a quello indicato nel piano finanziario della legge di gara ed al CCNL Cooperative Sociali, che sullo strumento contrattuale con cui garantire le differenze tra i due CCNL;

e) che in ordine alla equivalenza normativa, diversamente da quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, la Stazione appaltante non si è limitata a

redigere una mera *check-list* relativa alla presenza o assenza dei vari istituti

contrattuali, senza approfondirne il contenuto e la portata applicativa, ma

per ogni singolo istituto ha riportato il contenuto della singola previsione,

rimarcando le caratteristiche applicative ed i passaggi in ordine ad eventuali

scostamenti come, ad esempio, la disciplina dei permessi retribuiti in cui

evidenza che nella previsione del CCNL Cooperative Sociali, diversamente

dal CCNL Aninsei, la fruizione dei permessi retribuiti impone il recupero

lavorativo, della bilateralità e della previdenza integrativa;

f) che il Giudice di prime cure muove dall'erroneo presupposto che l'equivalenza economica debba essere garantita soltanto attraverso le componenti fisse della retribuzione globale annua (retribuzione tabellare, indennità di contigenza, EDR, mensilità aggiuntive e ulteriori indennità) con ciò, nella sostanza, impedendo l'applicazione di un CCNL diverso, nell'ipotesi di disallineamento dei valori economici delle componenti fisse;

g) l'equivalenza economica può essere soddisfatta in due modi:

- dimostrando che il diverso CCNL indicato garantisca le stesse tutele economiche di quello indicato dalla Stazione appaltante (secondo i criteri indicati nella relazione illustrativa al bando-tipo ANAC 1/2023, applicabile

ratione temporis);

- a fronte della disomogeneità delle tutele tra i due CCNL, impegnandosi a garantire un trattamento integrativo in favore dei lavoratori impiegati al fine di garantire le stesse tutele economiche del CCNL indicato negli atti di gara;

h) che la Cooperativa Sociale Gialla, con la nota del 24.10.2024 (prot. n. 27760) inviata alla Stazione appaltante in riscontro alla richiesta del 23 ottobre 2024, ha precisato che le eventuali differenze retributive saranno imputate a “superminimo”;

i) che il superminimo previsto nel CCNL ANINSEI è una componente della “retribuzione mensile lorda” che concorre alla determinazione della “retribuzione globale annua”, per cui esso costituisce elemento retributivo utile ai fini della valutazione di equivalenza economica secondo i criteri indicati dalla relazione illustrativa al bando tipo Anac 1/2023 che prende a riferimento le componenti fisse della retribuzione globale annua;

l) che riguardo alla nozione di “retribuzione globale annua” soccorre la giurisprudenza consolidata del giudice ordinario che ha chiarito che “tra gli “elementi fissi e continuativi” della retribuzione globale annua figurano

anche gli “*scatti di anzianità e superminimo*” (cfr. da ultimo sul punto Cass.

sez. lavoro n. 6161/2018; Corte di Appello di Lecce, sez. lavoro,

n.246/2025);

m) che la sentenza gravata ritiene erroneamente che il “superminimo” costituisca una voce accessoria della retribuzione, omettendo di considerare che il CCNL Aninsei, all’art. 19, contempla espressamente il superminimo quale elemento della “retribuzione lorda mensile” che una

volta riconosciuto non è più ritrattabile e costituisce “*un elemento fisso e*

continuativo” della “*retribuzione mensile lorda*” che concorre alla

determinazione della “*retribuzione globale annua*” quindi dell’oggetto di

valutazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele resa

dall'aggiudicatario dell'appalto;

n) che l'impegno assunto dalla Cooperativa Sociale Gialla al superminimo è vincolante, chiaro ed univoco; esso è parte della retribuzione globale annua, è un elemento fisso in grado di garantire la perfetta equiparazione economica ed il riconoscimento non è condizionato all'accordo bilaterale cui è rimessa esclusivamente la modalità di armonizzazione;

o) che il passaggio motivazionale con cui il Giudice di prime cure, recependo le conclusioni assunte dal Verificatore, conclude per la non equivalenza normativa tra i due CCNL è illegittimo, violativo innanzitutto dei criteri previsti dalla relazione illustrativa al bando tipo ANAC 1/2023;

p) che il Verificatore, in ossequio al quesito posto dal Giudice di prime cure e alla disciplina applicabile,

ratione temporis, alla gara di cui è giudizio,

avrebbe dovuto effettuare una verifica limitatamente a un'eventuale

incongruità tecnica e in stretta aderenza ai criteri fissati dalla legge di gara,

dalla relazione ANAC 1/2023 e dalla circolare INL 2/2020;

q) il Verificatore, andando oltre il quesito sottopostogli, ha effettuato una nuova valutazione di equivalenza in sostituzione di quella resa dal Comune di Maglie applicando presupposti e parametri diversi dai criteri fissati nel quesito ed applicabili alla gara; la valutazione del Verificatore si sostituisce illegittimamente al giudizio già congruamente espresso dal Comune di Maglie ed è anche resa in difformità ai criteri fissati nel quesito con conseguente illegittimità della sentenza gravata che la recepisce;

r) le clausole contrattuali esaminate dal Verificatore sono:

1. Orario di lavoro; 2. Ferie e riposi; 3. Assenze per malattia; 4. Permessi retribuiti; 5. Formazione professionale; 6. Sicurezza sul lavoro; 7. Clausola sociale e continuità occupazionale; 8. Scatti d'anzianità; le clausole contrattuali sub 1, 2, (limitatamente alle ferie) 5, 6, 7 e 8 considerate dal Verificatore non sono previste, ai fini del giudizio di equivalenza normativa,

né dalla Circolare INL 2/2020 né dalla Relazione Illustrativa al Bando Anac 1/2023 e, pertanto, non sono suscettibili di essere considerate nel confronto;

s) le conclusioni assunte dal Verificatore in ordine ad una non equivalenza normativa ed illegittimamente recepite dalla sentenza gravata si fondano su un confronto di istituti contrattuali che non corrispondono a quelli previsti dai criteri indicati dal Collegio, omettono di considerare che per due degli istituti, di cui uno (scatti di anzianità) non rientrante nel confronto, tenuto conto del costo del lavoro che l'appellante si è impegnata a garantire, non

si rilevano scostamenti (*id est* scatti di anzianità e previdenza integrativa) e

per altri istituti, non rientranti nel confronto, l'incongruità è frutto di

un'erronea lettura della corrispondente previsione contrattuale e

dell'offerta formulata dalla Cooperativa Sociale Gialla;

t) il Giudice di prime Cure, in ordine all'equivalenza normativa, si è limitato a recepire le conclusioni assunte dal Verificatore omettendo di considerare che esse, in violazione del quesito dallo stesso formulato, sono state rese mediante il raffronto di istituti contrattuali non annoverati nella relazione ANAC 1/2023 e nella circolare INL 2/2020 (orario settimanale, ferie, clausola sociale e scatti di anzianità);

u) la sentenza gravata sconta un ulteriore vizio nella parte in cui, recependo le conclusioni del Verificatore anche in ordine agli scatti di anzianità, non ha tenuto conto che tale istituto, come si legge qualche rigo precedente nella stessa decisione (cfr. punto 9 della sentenza), non rileva ai fini dell'equivalenza normativa e che, ai fini dell'equivalenza economica, è stata considerata dalla Cooperativa Sociale Gialla nel computo del costo di manodopera; in ultimo, la sentenza gravata, oltre a considerare istituti che non rilevano ai fini del confronto, addirittura con una duplicazione di

comparazione (scatti di anzianità), recepisce acriticamente le conclusioni del Verificatore omettendo anche di tenere conto che la comparazione effettuata dal Dott. Lezzi è frutto di un'errata lettura degli articolati contrattuali ovvero di un'errata applicazione al caso specifico; esemplificativamente:

- orario settimanale, non si rileva scostamento considerato che nel servizio oggetto di gara nessun lavoratore ha un orario di 38 ore settimanali e che l'appellante, ai fini del computo dei costi, ha utilizzato per la paga oraria il divisore del CCNL Cooperative Sociali tanto che il Verificatore ha riconosciuto l'equivalenza economica;

- ferie, il raffronto del Verificatore è frutto di un palese errore nella lettura delle due previsioni contrattuali poiché, diversamente da quanto si legge nella relazione, il CCNL Aninsei riconosce 30 giorni lavorativi e non solari di ferie a fronte di 26 giorni lavorativi riconosciuti dal CCNL Cooperative Sociali;

- Clausola sociale, la legge di gara di cui è giudizio (criterio esplicitamente previsto nel quesito del TAR) prevede la clausola sociale garantendo stabilità occupazionale ai lavoratori già applicati alla commessa; è, quindi, inesistente lo scostamento;

- previdenza integrativa, la Cooperativa Sociale Gialla riconosce ai lavoratori le stesse condizioni economiche previste nelle tabelle ministeriali e nel PEF allegato alla legge di gara che comprendono anche la previdenza integrativa calcolata all'1,5% con la conseguenza che non si rileva nessuno scostamento;

- sanità integrativa, l'istituto è riconosciuto da Gialla e lo scostamento rilevato dal Verificatore è frutto, anche in ordine a tale istituto, di un'erronea lettura della previsione contrattuale poiché sia l'art. 87 del CCNL Cooperative Sociali che l'art. 12 del CCNL Aninsei prevedono un contributo di euro 120,00 a carico del datore che, in quanto tale, in ogni caso, non ricadrebbe sul lavoratore.

9. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

Esse vertono sulle seguenti questioni:

- a) la verifica dell'equivalenza economica tra contratti collettivi e le differenze retributive imputate a superminimo;
- b) l'equivalenza normativa tra contratti collettivi.

10. In ordine al primo punto vanno svolte le seguenti considerazioni.

10.1. Si conoscono generalmente tre livelli di contrattazione: quella collettiva a livello nazionale, quella collettiva a livello aziendale e infine quella individuale. La contrattazione a livello aziendale, sebbene dotata della medesima forza giuridica del CCNL, tende a prevedere regole o istituti sostanzialmente migliorativi rispetto a quest'ultimo e consente all'impresa di differenziarsi sul mercato del lavoro. Il contratto individuale costituisce il vero strumento incentivante, grazie alla libertà gestionale e alla flessibilità di ogni impresa nell'aggiungere risorse (ad esempio, un superminimo da applicare allo stipendio in aggiunta alla retribuzione tabellare minima prevista nel CCNL in ragione dell'inquadramento). I superminimi sono supplementi retributivi che possono derivare anche dalla contrattazione collettiva aziendale e devono essere attribuiti a tutti coloro che si trovano nella condizione prevista dagli accordi aziendali. Se scaturenti da accordi aziendali assumono la caratteristica di indennità legate a particolari mansioni.

10.2. Il dato rilevante, sottolineato dalla migliore dottrina, non è affatto quello di stabilire se il superminimo sia o meno una voce fissa, né leggere l'articolo 11 del Codice dei contratti pubblici in una prospettiva di sola tutela del singolo lavoratore. L'art. 11, non a caso collocato tra i principi, svolge anche una funzione pubblicistica di regolazione del mercato e di contrasto alla diffusione di dinamiche di

dumping contrattuale. Ne segue che il

giudizio di equivalenza deve restare interno alla comparazione tra CCNL

perché l'art. 11 del Codice ha, tra l'altro, la funzione recuperare la

tradizionale funzione anticoncorrenziale della contrattazione collettiva,

valorizzando l'attenzione sulle tutele normative ed economiche dei

lavoratori.

10.3. Tutto l'argomentare dell'appellante muove dal presupposto secondo cui correttivi individuali o aziendali possano colmare le differenze tra contratti collettivi. Ma così, sottolinea efficacemente la migliore dottrina, la verifica di equivalenza cambierebbe natura e non sarebbe una comparazione tra sistemi contrattuali, ma una verifica del trattamento economico di fatto che l'operatore economico, di volta in volta, si impegna a riconoscere ai lavoratori impiegati nello specifico appalto. La conseguenza, evidente, sarebbe quella di ammettere CCNL strutturalmente meno protettivi, accompagnati da correttivi retributivi costruiti in sede di offerta.

10.4. L'equivalenza deve quindi essere valutata come confronto tra regole contrattuali e non come mera verifica "di fatto" delle tutele garantite sul piano del rapporto individuale di lavoro. La voce retributiva "superminimo", in quanto elemento individuale, configurabile come eccedenza rispetto ai

minimi tabellari e non contemplato dal contratto collettivo come componente obbligatoria, non può rientrare nell'ambito del giudizio di equivalenza.

10.5. Va ricordato che *“gli acquirenti pubblici non sono soltanto interessati*

all'acquisto al prezzo più basso o al miglior rapporto qualità/prezzo, ma

anche a garantire che tramite gli appalti si conseguano vantaggi sociali e si

evitino o si attenuino impatti sociali avversi durante l'esecuzione del

contratto di appalto” (Comunicazione C (2021)3573 § 1.1.). Questa

Sezione ha sottolineato (Consiglio di Stato, Sez. V, 5 maggio 2026, n.

3476) che *“La prospettiva è quella dell’uso “strategico” dei contratti*

pubblici di matrice europea attraverso istituti volti a contemperare la libertà

di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la

concorrenza per il mercato e il perseguimento di obiettivi di politica sociale,

di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese: “È espressione

di questo orientamento l'art. 11 cod. contratti pubblici che, in attuazione

dell'art. 1, comma 2, lettera h), della L. 21 giugno 2022, n. 78 (Delega al

Governo in materia di contratti pubblici), ha introdotto, tra i principi generali

del codice, l'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare nei bandi o inviti 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 comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e

strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della

concessione” (Corte cost. 16 dicembre 2025 n.188).

10.6. Nel caso qui esaminato, tra l'altro, il superminimo non trova copertura nel contratto collettivo Aninsei (indicato dalla Cooperativa Sociale Gialla). Non è a tal fine sufficiente, infatti, la previsione, contenuta nell'art.

19 dello stesso, in base alla quale “*La retribuzione mensile lorda è*

composta dai seguenti elementi: - paga base; - indennità di contingenza; -

salario di anzianità; - eventuale superminimo e salario accessorio; -

elemento perequativo di garanzia retributiva di cui all'art. 21 parte prima

CCNL”.

Detta disposizione, facendo riferimento a un “eventuale” superminimo, presuppone che lo stesso possa eventualmente essere stabilito in sede di contrattazione, non essendo quindi già oggetto del suddetto contratto collettivo (in senso conforme, Consiglio di Stato, Sez. V, 5 maggio 2026, n. 3476, cit.).

10.7 Nel caso di specie il contratto collettivo Aninsei non presenta lo stesso trattamento economico assicurato dal contratto collettivo Cooperative sociali, indicato nella legge di gara. Tanto basta per ritenere infondate tutte le argomentazioni spese dall'appellante.

11. In ordine al secondo punto (l'equivalenza normativa tra contratti collettivi) vanno svolte le seguenti considerazioni.

11.1. Le condizioni (normative ed economiche) previste dal CCNL indicato

nel bando di gara costituiscono la soglia minima di garanzia non valicabile che non può essere oggetto di differenziale competitivo.

11.2. Il primo Giudice ha motivato in modo assai dettagliato la statuizione di accoglimento del ricorso anche su questo punto, tenuto conto che il

“Verificatore incaricato dal Collegio ha evidenziato come il CCNL ANINSEI

presenti effettivamente condizioni peggiorative rispetto al CCNL

Cooperative Sociali, individuando nella tabella riportata nella relazione

almeno tre scostamenti giuridici sostanziali su istituti fondamentali”.

11.3. Ugualmente condivisibile il passaggio della sentenza, che resiste

saldamente alle critiche rivolta dall'appellante, laddove si legge: “*non*

corrisponde alla ratio legis di protezione dei diritti del lavoratore la

possibilità di applicare un CCNL (come quello dichiarato dall'offerente), che

preveda plurimi trattamenti deteriori - ancorché “marginalmente” differenti -

a quelli previsti dal CCNL indicato dalla stazione appaltante".

12. Per tutte le ragioni esposte il ricorso principale deve essere respinto.

13. Avendo il primo Giudice, anche in questo caso correttamente, indicato quale effetto della sentenza di primo grado, l'obbligo dell'Amministrazione di rideterminarsi, tenendo conto dell'effetto conformativo derivante dalle statuizioni contenute nella sentenza, deve essere esaminato anche il ricorso incidentale proposto da Generazione nuova per Servizi Sociali Cooperativa Sociale.

14. Con il primo motivo l'appellante incidentale sostiene che la sentenza impugnata merita integrale riforma nella parte in cui ha respinto il motivo (sub II del ricorso in primo grado) concernente l'illegittima ammissione della Cooperativa Sociale Gialla, nonostante quest'ultima avesse eseguito il sopralluogo obbligatorio oltre il termine perentorio fissato dalla

lex

specialis.

14.1. Il motivo è infondato tenuto conto che:

- a) la giurisprudenza di questa Sezione è consolidata nel senso di ritenere che l'obbligo di sopralluogo ha un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto essendo esso strumentale a garantire una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi e conseguentemente funzionale alla miglior valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica ed economica (Consiglio di Stato sez. V, 19 gennaio 2021, n. 575);
- b) l'esclusione non può essere comminata neppure in caso di sopralluogo ritardato, trattandosi di circostanza che non può riverberarsi sulla partecipazione del concorrente alla procedura di gara.

15. Con il secondo motivo l'appellante incidentale argomenta in ordine all'anomalia dell'offerta avversaria e per l'omessa verifica da parte della Stazione Appaltante.

15.1. Il motivo è infondato tenuto conto che, come efficacemente sottolineato dalla difesa della Cooperativa Sociale Gialla (pagina 22 della

memoria depositata il 3 marzo 2026) *“non si è sostanziato nessun indice,*

neanche potenziale, di anomalia”.

15.2. Non sussiste, inoltre, alcuna *“omessa pronuncia su autonomi e*

decisivi indici di anomalia".

15.3. L'omessa pronuncia, da parte del Giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (

ex multis, Consiglio di Stato sez. III, 1°

giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta dal compiuto

esame delle censure che il TAR ha sicuramente effettuato nella

motivazione della sentenza. A integrare gli estremi del vizio di omessa

pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice,

ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che

si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica

quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere

dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione,

dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa

avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti

incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio

di Stato sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821).

15.3.1. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, non si ha omissione di pronuncia ma, al più, un rigetto implicito quando nel provvedimento viene accolta una tesi decisoria incompatibile con la domanda (o con l'eccezione) non oggetto di espressa pronuncia (tra le tante, Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 31 gennaio 2025, n. 2387, Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 16 luglio 2020, n. 15193).

16. Con il terzo motivo l'appellante incidentale argomenta con ampi svolgimenti circa l'illogicità e irragionevolezza della valutazione dell'offerta tecnica della Cooperativa Sociale Gialla.

16.1. Anche questo motivo è infondato poiché il primo Giudice ha fatto piana applicazione dei principi ripetutamente affermati da questa Sezione secondo cui:

a) la valutazione delle offerte tecniche, effettuata dalla commissione attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando di gara, costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione insindacabile salvo che essa sia affetta da manifesta illogicità;

b) il controllo del giudice è pieno, ossia tale da garantire piena tutela alle situazioni giuridiche private coinvolte; è vero che egli non può agire al posto dell'amministrazione ma può sicuramente censurare la scelta chiaramente inattendibile, frutto di un procedimento di applicazione della norma tecnica viziato, e annullare il provvedimento basato su di essa;

c) lo schema del ragionamento che il giudice è chiamato a svolgere sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

c.1.) il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico

seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la

legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da

giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco,

delle indagini specialistiche;

c.2.) il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico e al procedimento applicativo;

c.3.) devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio non contaminato da profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto;

d) se è assodato che il giudice ha pieno accesso al fatto, occorre aggiungere che l'accesso al fatto non può consentire la sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione nelle valutazioni ad essa riservate;

e) scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa; se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato;

f) un conto, quindi, è l'accertamento del fatto storico (che precede ogni valutazione) e un conto è la contestualizzazione del concetto giuridico indeterminato richiamato dalla norma; quest'ultimo è fuori dall'accertamento del fatto e rientra nel suo apprezzamento, questo sì, sottratto alla completa sostituibilità della valutazione del giudice a quella dell'amministrazione;

g) in conclusione sul punto, il sindacato del giudice nel valutare la legittimità di valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo; dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può pertanto ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica

adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'*iter* logico seguito

dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da

lui stesso individuato (tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 24 agosto

2023, n. 7931, Consiglio di Stato, Sez. V, 27 maggio 2026, n. 4294).

17. Per le ragioni sopra esposte l'appello principale e l'appello incidentale vanno respinti e, per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza impugnata.

18. Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge gli appelli principale e incidentale e, per l'effetto, conferma la

sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce n. 1461/2025.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore