

Natura oggettiva del giudizio di equivalenza e inammissibilità della modifica in sede di soccorso istruttorio del CCNL indicato nell'offerta

di Antonio La Marca

Data di pubblicazione: 15-9-2026

Non è consentito all'operatore economico, in sede di soccorso istruttorio, di correggere *ex post* l'offerta, neppure nel caso in cui sia stata formulata in modo impreciso, poiché produrrebbe la conseguenza di consentire al concorrente che ha formulato l'offerta ambigua, di correggere (o rettificare) la sua azione propositiva a gara già avviata, conformandola utilmente al raggiungimento del risultato. In questo modo si consentirebbe di alterare la par condicio dei concorrenti, perché, in sede di chiarimenti, si permetterebbe all'operatore economico di modificare l'offerta, sulla base delle contestazioni della Stazione appaltante, al fine di conseguire l'aggiudicazione.

L'indicazione di un diverso contratto collettivo, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, è una operazione che determina un vantaggio competitivo perché incide sui costi della manodopera, e quindi sulla complessiva offerta economica del concorrente. Per tale ragione, non è permesso consentire, in sede di verifica dell'equivalenza, una diversa indicazione del contratto collettivo da applicare, e neppure permettere la modifica soggettiva della compagine esecutiva, trattandosi anche in questo caso di una sostanziale modifica dell'offerta economica, tenuto conto che l'applicazione di un diverso CCNL rispetto a quello dichiarato in sede di presentazione dell'offerta dalla società subentrante altera il termini economici della proposta originaria, in violazione dell'art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023.

Guida alla lettura

La sentenza in commento scruta il tema **dell'equivalenza dei CCNL, indugiando, in particolare, sull'ammissibilità nell'ambito del soccorso istruttorio di modifiche o integrazioni delle tutele per i lavoratori previste nell'offerta.**

Nel caso concreto, infatti, il Consorzio primo in graduatoria era stato escluso poiché la consorziata esecutrice aveva dichiarato di applicare un Contratto Collettivo Nazionale differente da quello stabilito dalla *lex specialis*, risultato all'esito del relativo sub-procedimento non equivalente a quello individuato dalla stazione appaltante.

Il Collegio, nel confermare la sentenza di primo grado, ha, innanzitutto, osservato che la **valutazione sull'equivalenza** postula **una valutazione oggettiva tra i CCNL**, non potendo

assumere rilievo gli impegni dell'impresa volti a rafforzare il "tessuto di tutele" previsto dal Contratto collettivo nazionale; impostazione esegetica coerente con la giurisprudenza precedente, che ha, ad esempio, chiarito che **la stazione appaltante deve valorizzare soltanto le componenti fisse della retribuzione e non anche quelle eventuali o accessorie** (Cons. St., sez. V, 24 aprile 2026, n. 3209) e **non può dare rilievo a un atto negoziale con cui il datore di lavoro si impegna a garantire una serie di tutele retributive e normative al lavoratore** (Cons. St., sez. V, 5 maggio 2026, n. 3476). Tale precisazione da parte del Supremo Consesso si è resa necessaria, in particolare, poiché la consorziata esecutrice in sede di soccorso istruttorio aveva assunto l'impegno di sopperire ad eventuali carenze normative ed economiche, di fatto implicitamente riconoscendo la non equivalenza tra il CCNL dichiarato in sede di gara e quello stabilito dall'Amministrazione resistente.

I giudici hanno, altresì, ribadito l'inammissibilità della sostituzione nella presente fattispecie della consorziata esecutrice e della modifica del Contratto Collettivo connotante la proposta del ricorrente.

Sul primo punto, si è osservato che, seppur astrattamente possibile, in concreto **non è configurabile una sostituzione della consorziata ogniqualvolta**- come nella vicenda in esame- **essa assuma un ruolo centrale ai fini della struttura dell'offerta, che risulterebbe irrimediabilmente alterata in caso di sostituzione o estromissione dell'esecutore originariamente designato.**

Sul secondo aspetto, invece, **i principi di immodificabilità dell'offerta e di autoresponsabilità dell'operatore economico precludono al concorrente di optare soltanto durante il soccorso istruttorio per il CCNL selezionato dalla committente, smentendo quanto dichiarato nell'offerta economica.** Il Codice del 2023 ha sì ampliato l'alveo applicativo del sub-procedimento di cui all'art. 101, ma **resta ferma l'impossibilità di alterare il confronto concorrenziale mediante un emendamento della proposta tecnica e/o economica presentata dall'impresa.** Il soccorso istruttorio, dunque, può essere utilizzato per rimediare a carenze formali, dettate da sviste o disattenzioni, **non anche a lacune sostanziali.**

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3450 del 2026, proposto da Consorzio Stabile S.A.C. Costruzioni Società Consortile a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B29A013D51, rappresentata e difesa 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*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Guccione, Maria Ferrante, Maria Sara Derobertis e Adriano Cavina, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Guccione in Roma, via Po, n. 22;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 5364/2026, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Autostrade per l'Italia s.p.a.;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e si dà atto che l'avvocato Roberto Prozzo e l'avvocato Claudio Guccione hanno depositato, per le rispettive parti in causa, istanze di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Consorzio Stabile S.A.C. Costruzioni Società Consortile a r.l. (in seguito anche solo Consorzio SAC) proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio per l'annullamento del provvedimento di esclusione adottato nei propri confronti dalla società Autostrade per l'Italia s.p.a., 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. 4, esponendo di avere indicato per l'esecuzione dei lavori le società Alpin s.r.l., Sicurbau s.r.l. e Car Segnaletica Stradale s.r.l. (in seguito anche solo Car Segnaletica o consorziata esecutrice).

L'esclusione era stata disposta in ragione della non equivalenza, accertata all'esito di apposito sub-procedimento – delle tutele economiche e normative tra il CCNL Edilizia – Aziende Industriali (F012), previsto dalla *lex specialis* (art. 3 del disciplinare) quale contratto coerente con le prestazioni commissionate, e il CCNL Metalmeccanica (C011) che la consorziata esecutrice Car Segnaletica aveva dichiarato di applicare ai propri dipendenti nella domanda di partecipazione.

Essendo la ricorrente risultata prima graduata, la società Autostrade per l'Italia s.p.a. (in seguito anche solo Aspi) chiedeva la documentazione a comprova dei requisiti e dell'offerta.

In esito alla richiesta, il Consorzio SAC trasmetteva la tabella dei costi della manodopera, redatta applicando esclusivamente il CCNL Edilizia. Successivamente, l'Aspi chiedeva al Consorzio SAC di trasmettere dichiarazione di equivalenza del CCNL industria metalmeccanica al CCL edilizia.

Con il ricorso introduttivo, il Consorzio SAC riferiva di avere ottemperato alla richiesta, trasmettendo una articolata dichiarazione di equivalenza, nonostante ciò l'Aspi contestava 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 SAC inviava ad Aspi una articolata nota di risposta con la quale deduceva: *"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"*.

Con la nota di chiarimenti la Car Segnaletica affermava di essere stata indicata dal Consorzio SAC solo quale *'produttrice e fornitrice di barriere stradali di sicurezza antirumore, integrate o fonoassorbenti, senza operare in cantiere'* e dichiarava di impegnarsi *'inderogabilmente ad applicare il CCNL Edilizia – Aziende Industriali (F012) nell'esecuzione delle prestazioni di propria spettanza, oggetto del contratto e per tutta la sua durata'*.

La società Autostrade per l'Italia s.p.a. disponeva l'esclusione del Consorzio SAC.

Con quest'ultimo provvedimento, l'Aspi confermava il giudizio di non equivalenza del CCNL indicato dalla consorziata esecutrice Car Segnaletica Stradale s.r.l. con quello indicato dalla *lex specialis*, ritenendo non modificabile *ex post* l'indicazione del CCNL individuato dalla ricorrente nella propria offerta, costituendo una modifica sostanziale dell'offerta economica, ben oltre i limiti del soccorso istruttorio, in palese violazione dei principi della *par condicio*, di immutabilità dell'offerta, di certezza e trasparenza delle regole di gara e del suo svolgimento.

L'Aspi riteneva, altresì, illegittima la dichiarazione della ricorrente relativa al riconoscimento di elementi economici *ad personam* ai dipendenti della società Car Segnaletica Stradale s.r.l., onde garantire l'equivalenza tra i due CCNL. Tale previsione di futuri accordi individuali compensativi, oltre ad essere illegittima secondo giurisprudenza costante, non era nemmeno sostenuta da alcuna dichiarazione, documentazione e/o accordo sindacale.

2. Il Consorzio SAC, a fondamento del gravame, lamentava che la Stazione appaltante non aveva tenuto in considerazione la dichiarazione della Car Segnaletica, invero non presente nell'offerta, ma formulata solo con i chiarimenti forniti nel corso dell'istruttoria, ove si sosteneva la sua posizione di semplice fornitore e l'obbligo assunto dalla società, anche

esso *ex post*, solo in sede di chiarimenti, di applicare il CCNL Edilizia. Il ricorrente deduceva l'illegittimità dell'esclusione, in quanto la Car Segnaletica avrebbe dovuto eseguire esclusivamente la fornitura delle barriere, con la quale il CCNL Metalmeccanica era strettamente connesso, essendo obbligata ad applicare tale CCNL, in quanto inerente all'attività dalla stessa esercitata in maniera prevalente. Il Consorzio contestava nel merito il giudizio di non equivalenza operato dal RUP, in quanto asseritamente erroneo e inficiato da difetto di istruttoria, lamentando anche la violazione del principio del risultato, nonché dell'art. 68, commi 17 e 18, del Codice, in ragione dell'asserita possibilità, per i Consorzi stabili, di modificare in riduzione le consorziate esecutrici indicate in offerta in caso di *'eventuale erronea indicazione del contratto'*.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sentenza n. 5364 del 2026, respingeva il ricorso. Il Collegio di prime cure rammentava che l'art. 3 del disciplinare di gara aveva espressamente stabilito che il contratto collettivo da applicare, per tutti i lotti di gara, era il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili e affini e delle Cooperative (codice F012), oppure *"di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto"*. Inoltre, la *lex specialis*, dopo aver individuato per ciascun lotto l'importo dei *"costi della manodopera che la Stazione Appaltante ha stimato"*, stabiliva che il concorrente nell'offerta economica era tenuto ad indicare, a pena di esclusione, *"la conferma o eventuale diversa indicazione dei costi della manodopera prevista a base d'appalto"*. Il T.A.R. osservava che, dai documenti presentati in sede di offerta dal Consorzio ricorrente, emergeva con chiarezza la volontà di designare la consorziata Car Segnaletica Stradale s.r.l. quale consorziata esecutrice dei lavori e non quale mero fornitore. Pertanto, 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 veniva qualificata per la prima volta come mero fornitore delle barriere, si poneva in evidente contrasto con il contenuto dell'offerta presentata dalla ricorrente, nella quale la consorziata era stata indicata e si era dichiarata impresa esecutrice dei lavori. La dichiarazione di impegno ad applicare il contratto collettivo indicato nel bando diverso da quello indicato in sede di offerta da parte della Car Segnaletica non poteva essere presentata per la prima volta in un momento successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte perché, altrimenti, si sarebbe consentito all'operatore economico di modificare il contenuto sostanziale dell'offerta e, in particolare, i costi della manodopera. Ciò in quanto l'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che di un altro aveva effetti diretti sul costo del lavoro indicato in offerta originariamente formulata in base al CCNL Metalmeccanica (C011). Né poteva essere richiamato, al fine di addivenire ad una diversa interpretazione, il disposto dell'art. 11, comma 4, del Codice dei contratti, secondo cui, ad avviso del Consorzio ricorrente: *"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"*, atteso che tale disposizione, nello stabilire che prima di procedere all'aggiudicazione la Stazione appaltante era tenuta ad acquisire la suddetta dichiarazione dal *"l'operatore economico individuato"*, si riferiva al concorrente che avesse già indicato, in sede di offerta, di applicare il contratto collettivo indicato dalla Stazione appaltante e non al concorrente che avesse indicato nella propria offerta di applicare un diverso contratto collettivo, il quale, ai sensi della medesima norma, era invece tenuto a rendere la *"dichiarazione di equivalenza delle tutele"*. Infine, il Tribunale amministrativo argomentava che

non poteva essere neppure accolto l'argomento di doglianza con il quale la parte deduceva che: *“l'eventuale erronea indicazione del contratto da parte di Car Segnaletica non poteva comportare la esclusione del Consorzio SAC, potendo procedersi ad una c.d. modifica in riduzione irrilevante ai fini della esecuzione del contratto per i Consorzio stabili”*, considerato che nella vicenda in esame, l'estromissione della società Car Segnaletica si risolveva 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. Quanto all' *“l'impegno [assunto dalla ricorrente nel corso del giudizio di equivalenza] a riconoscere trattamenti ad personam più favorevoli”*, il Giudice di prime cure osservava che la valutazione compiuta dalla Stazione appaltante si poneva 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”*. Il T.A.R. respingeva, altresì, le critiche riferite al giudizio di non equivalenza delle tutele espresso dalla Stazione appaltante, rammentando che si trattava di un giudizio *“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”*, nella specie non ravvisabili. Inoltre, dall'esame del provvedimento di esclusione risultava che l'Aspi aveva indicato compiutamente le ragioni per le quali aveva ritenuto non equivalente 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 giuslavorista.

4. Con ricorso in appello, notificato nei termini e nelle forme di rito, il Consorzio Stabile SAC Costruzioni Società Consortile a r.l. ha impugnato la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma sulla base delle seguenti censure: *“1. Motivo di appello – sul rigetto del 1 e 4 motivo di ricorso; 2. Motivo di appello – sul rigetto del 2 motivo di ricorso; 3. Motivo di appello – sul rigetto del 3 motivo di ricorso”*.

5. Autostrade per l'Italia s.p.a. si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

6. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese.

7. All'udienza del 25 giugno 2026, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

8. Con il primo mezzo, il Consorzio SAC ha riproposto nel presente giudizio le doglianze spiegate con il primo e il quarto motivo del ricorso introduttivo, deducendo che la Stazione appaltante avrebbe omesso di considerare la dichiarazione della società Car Segnaletica, formulata in sede di chiarimenti, con la quale sosteneva la sua posizione di mera fornitrice e, in

quanto tale, non soggetta all'obbligo di applicazione del CCNL previsto dalla legge di gara. La Stazione appaltante, inoltre, avrebbe erroneamente omissso di considerare l'impegno assunto dalla Car Segnaletica di applicare il CCNL Edilizia ritenuto legittimo, pur successivo alla presentazione dell'offerta, sul presupposto che la verifica di equivalenza tra il CCNL indicato e quello richiesto costituiva un profilo attinente alla fase esecutiva e non incidente sul contenuto dell'offerta.

L'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha escluso la possibilità di ricorrere alla c.d. modifica in riduzione, osservando che, nel caso di specie, l'estromissione della consorziata esecutrice non avrebbe determinato alcuna modifica dell'offerta, né sotto il profilo soggettivo, né sotto quello oggettivo, e non si sarebbe materializzato alcun vantaggio indebito né alcuna pluralità di offerte da parte del Consorzio SAC.

Il Consorzio SAC lamenta la violazione del principio del risultato, nonché la violazione dell'art. 68, commi 17 e 18, e l'art. 97 del Codice, in ragione della omessa considerazione, da parte della Stazione appaltante, dell'asserita possibilità per il Consorzi stabili di modificare in riduzione le consorziate esecutrici indicate in offerta.

9. Con il secondo motivo, l'appellante ripropone nel presente giudizio il secondo motivo del ricorso di primo grado, con il quale aveva affermato che il CCNL Metalmeccanica era strettamente connesso con le prestazioni assegnate alla Car Segnaletica e che alla consorziata esecutrice non poteva essere richiesto di applicare un contratto collettivo diverso, dal momento che la stessa era vincolata ai fini previdenziali all'applicazione del CCNL riferito al suo settore produttivo, essendo una impresa metalmeccanica. Il T.A.R. avrebbe erroneamente ritenuto superato, per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 209 del 2024, il principio di cui all'art. 11, comma 1, secondo cui il CCNL applicabile dovrebbe essere individuato in ragione della stretta connessione con l'attività oggetto dell'appalto. Ad avviso dell'esponente, la suddetta tesi sarebbe in contrasto con gli artt. 41 e 39 della Costituzione, nonché con l'art. 49 della l. n. 88/89. Inoltre, l'art. 2070 c.c. obbligherebbe l'operatore ad individuare il CCNL applicabile in ragione dell'attività esercitata e, in presenza di prestazioni eterogenee, la Stazione appaltante prima, e il Giudice poi, avrebbero dovuto tenere conto della natura e della prevalenza percentuale delle singole lavorazioni, consentendo conseguentemente l'applicazione dei contratti collettivi riferibili alle specifiche attività eseguite, e non imponendo in via generalizzata il CCNL indicato dalla *lex specialis*.

10. Con il terzo mezzo, il Consorzio SAC ripropone, nel presente giudizio, il terzo motivo di ricorso introduttivo, con il quale ha denunciato che il giudizio di non equivalenza del CCNL Metalmeccanica (applicato dalla Car Segnaletica) con il CCNL Edilizia (previsto dalla *lex specialis*) condotto da Aspi sarebbe errato e, comunque, inficiato da errore di fatto sul contenuto dei contratti e sulla interpretazione degli stessi. Il Tribunale adito avrebbe acriticamente recepito le valutazioni della Stazione appaltante, omettendo di rilevare i molteplici errori di fatto in cui quest'ultima sarebbe incorsa nella comparazione tra i due CCNL.

11. Le critiche, come sopra sintetizzate, vanno esaminate congiuntamente per ragioni di

connessione logica.

12. L'appello va respinto per i rilievi di seguito enunciati.

12.1. Va premesso che la società Car Segnaletica nella domanda di partecipazione ha dichiarato:

i) di essere stata indicata come impresa esecutrice dei lavori dal Consorzio Stabile SAC Costruzioni Società Consortile a Responsabilità Limitata;

ii) di partecipare alla presente procedura per l'appalto in oggetto in qualità di impresa consorziata esecutrice dei lavori indicata dal Consorzio Stabile SAC Costruzioni S.C.A.R.L.;

iii) di impegnarsi a: applicare al proprio personale il CCNL Metalmeccanico, il cui codice alfanumerico unico di cui all'articolo 16 *quater* d.l. 76/20 è CO11, che garantisce le stesse tutele economiche e normative rispetto a quelli indicato al paragrafo 3 del Disciplinare di gara.

L'Aspi ha, pertanto, attivato il soccorso istruttorio ex art. 101 del Codice, richiedendo al Consorzio SAC di trasmettere *'la dichiarazione della società Car Segnaletica Stradale s.r.l. di equivalenza fra il CCNL metalmeccanico (CO11) e il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle Cooperative (FO12) indicato nella lex specialis di gara'*.

Dopo aver acquisito la dichiarazione di equivalenza resa dalla Car Segnaletica e il relativo CCNL applicato, la Stazione appaltante ha rilevato una serie di differenze sostanziali rispetto al CCNL prescritto dalla legge di gara. In particolare, sono stati segnalati i seguenti scostamenti tra i due CCNL:

"i) Lavoro supplementare: il CCNL (F102) prevede una maggiorazione del 20%, mentre il CCNL (CO11) prevede una maggiorazione del 10%, aumentata al 20% per le sole ore eccedenti il limite annuo;

ii) Lavoro straordinario: il CCNL (F102) prevede una maggiorazione per il lavoro straordinario diurno del 35%, mentre il CCNL (CO11) prevede una maggiorazione del 25% per le prime due ore e del 30% per le ore successive;

iii) Bilateralità: l'iscrizione e la relativa contribuzione alla Cassa Edilia non sono previste in caso di applicazione del CCNL (CO11);

iv) Lavoro a tempo parziale: il CCNL (FO12) prevede una maggiorazione del 20%, mentre il CCNL (CO11) prevede una maggiorazione del 10%;

v) Obblighi di denuncia agli Enti: il CCNL FO12 prevede una disciplina più tutelante;

vi) Equivalenza economica: il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua del CCNL (FO12), tenendo conto della voce 'Indennità Territoriale di Settore' (ITS), regolarmente individuata dal CCNL (FO12) come elemento fisso della

retribuzione globale annua, è superiore a quello del CCNL (CO11)'.

L'Aspi ha chiesto all'operatore economico di produrre documentazione ulteriore e *'ogni eventuale altro chiarimento ritenga utile offrire e comunque idoneo a dimostrare la sussistenza del presupposto di equivalenza tra i contratti collettivi, sotto il profilo delle tutele normative ed economiche'.*

A seguito della richiesta, la Car Segnaletica ha trasmesso alla Stazione appaltante una dichiarazione con la quale, sostanzialmente, ha ammesso la non equivalenza tra i due contratti, assumendosi anche l'obbligo di provvedere ad applicare una serie di impegni aziendali volti ad integrare le carenze normative ed economiche del CCNL Metalmeccanica segnalate dal RUP, ciò al fine di *'garantire tutele economiche e normative non inferiori rispetto a quelle previste dal CCNL Edilizia – Aziendale Industriali (FO12), pur applicando alla società Car Segnaletica Stradale il CCNL Metalmeccanica – Industri (CO11)'.*

La Car Segnaletica ha anche affermato di essere stata indicata dal Consorzio SAC solo quale *'produttrice e fornitrice di barriere stradali di sicurezza, antirumore, integrate e fonoassorbenti senza operare in cantiere'* e si è impegnata *'inderogabilmente ad applicare il CCNL Edilizia – Aziende Industriali (FO12) nell'esecuzione delle prestazioni di propria spettanza, oggetto del contratto e per tutta la sua durata'.*

12.2. Ciò premesso in fatto, le critiche non possono trovare accoglimento.

Emerge dai fatti di causa che la prospettazione del Consorzio SAC, secondo cui la società Car Segnaletica sarebbe una *'mera fornitrice'*, è in evidente contraddizione con il contenuto dell'offerta in sede di partecipazione alla gara, nell'ambito della quale l'appellante ha espressamente indicato la suddetta società come *'consorziata esecutrice del lavoro'*.

Ne consegue che la novità del ruolo assunto nella procedura dalla Car Segnaletica è stata comunicata alla Stazione appaltante solo in sede di chiarimenti, e dopo che era stata espressa la dichiarazione di equivalenza a seguito del soccorso istruttorio.

Appare all'evidenza che tale successiva dichiarazione integra una evidente modifica sostanziale dell'offerta, in aperta violazione del principio di immodificabilità e non ambiguità dell'offerta da parte dell'operatore economico.

Il Collegio osserva che la prospettazione difensiva dell'appellante, per come illustrata nel gravame, è finalizzata a superare un principio fondamentale del Codice degli appalti, che è quello di escludere dal novero degli elementi emendabili, ogni errore e contrasto che attenga alla sfera della valutazione della convenienza dell'operatore economico, il quale ben potrebbe avere interesse, in virtù di sopravvenienze legate alle condizioni di mercato, o alla conoscenza delle condizioni d'offerta dei suoi concorrenti, a modificare la formulazione della propria offerta, e costruirsi così un vantaggio competitivo.

Inoltre, non è consentito all'operatore economico, in sede di soccorso istruttorio, di correggere *ex post* l'offerta, neppure nel caso in cui sia stata formulata in modo impreciso,

poiché produrrebbe la conseguenza di consentire al concorrente che ha formulato l'offerta ambigua, di correggere (o rettificare) la sua azione propositiva a gara già avviata, conformandola utilmente al raggiungimento del risultato. In questo modo si consentirebbe di alterare la *par condicio* dei concorrenti, perché, in sede di chiarimenti, si permetterebbe all'operatore economico di modificare l'offerta, sulla base delle contestazioni della Stazione appaltante, al fine di conseguire l'aggiudicazione.

Il Collegio di prima istanza ha, correttamente, evidenziato che vi è stata una modifica sostanziale dell'offerta economica dell'appellante, concludendo per l'inammissibilità della dichiarazione successiva della CAR Segnaletica, resa in sede di chiarimenti, con la quale la società si è impegnata ad applicare il CCNL Edilizia, posto che l'applicazione di un diverso CCNL, in luogo di quello dichiarato in sede di partecipazione alla gara, avrebbe determinato una modifica del costo della manodopera. Ne consegue che nessuna omessa valutazione delle emergenze processuali può essere contestata al Giudice di prime cure.

Il T.A.R., acutamente, ha rilevato la contraddittorietà di tutte le dichiarazioni rese dall'operatore economico, il quale, in un primo momento, ha prospettato l'applicabilità di un CCNL diverso da quello indicato dalla *lex specialis*, poi ha riferito di non essere 'consorziata esecutrice', come precisato nell'offerta, ma un mero fornitore, poi ha riferito che si sarebbe assunto impegni '*ad personam*' per eliminare le differenze tra i due CCNL, ed ancora ha dichiarato di voler applicare non più il CCNL Metalmeccanico, ma il CCNL Edilizia. Né si può predicare, come pretende l'appellante, che le dichiarazioni rese dalla Car Segnaletica, nel corso del procedimento, relative alla modifica del CCNL indicato in gara, possano avere natura meramente giustificativa, essendo finalizzate esclusivamente a '*garantire il rispetto dei trattamenti contrattuali in sede di esecuzione*', in quanto esprimono, al contrario, una effettiva modifica dell'offerta economica del concorrente.

Va respinta anche la denuncia con la quale il Consorzio SAC lamenta che l'estromissione della consorziata esecutrice non avrebbe determinato alcuna modifica dell'offerta, né sotto il profilo soggettivo né sotto quello oggettivo; ciò in quanto dal contenuto dell'offerta si evince il ruolo determinante della società nell'economia dell'appalto, la quale ha anche dichiarato, come sopra precisato, di voler assumere una serie di 'impegni aziendali' volti ad integrare le carenze normative ed economiche del CCNL Metalmeccanica, e addirittura di volere applicare il CCNL Edilizia.

L'art. 11, commi 3 e 4, del Codice, attribuisce due possibilità per l'operatore economico, in sede di presentazione dell'offerta, ossia quella di applicare il CCNL individuato dalla Stazione appaltante, oppure di applicare un diverso CCNL, però provando che quest'ultimo offra garanzie equivalenti a quello indicato dalla stazione appaltante.

Nella vicenda in esame, la Car Segnaletica ha reso un'offerta poco circostanziata, essendo evidente che un differente CCNL indicato in sede di chiarimenti alla Stazione appaltante, avrebbe inciso sul contenuto dell'offerta economica, in questo modo violando il principio di 'chiarezza' dell'offerta di gara, e introducendo una inammissibile obbligazione 'alternativa', anche laddove ha prospettato impegni '*ad personam*', con violazione della *par condicio*, a cui si deve ispirare ogni procedura di gara.

Come correttamente statuito dal Giudice di prime cure, la dichiarazione relativa ai trattamenti *'ad personam'* integra una vera e propria modifica dell'offerta, oltre al fatto che l'equivalenza delle tutele non può essere fondata su trattamenti individuali. Infatti, questa Sezione, con la sentenza n. 3465 del 2026, ha chiarito che *'non possono essere quindi valorizzate, per colmare le differenze tra contratti collettivi, voci retributive che non appartengono alla struttura del CCNL ma derivano da contratti collettivi individuali'*.

Il Collegio ritiene di doversi conformare ai precedenti di questa Sezione (cfr. Cons. Stato n. 9510 del 2025), secondo cui 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, essendo evidente che l'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che di un altro ha effetti diretti sul costo del lavoro indicato dal concorrente.

Né si può ritenere, come sostiene l'appellante, che la consorziata esecutrice avrebbe dovuto applicare il CCNL riferibile alla effettiva attività esercitata, essendo chiaramente emerso dall'attività istruttoria svolta dalla Stazione appaltante, la quale si è avvalsa dell'ausilio di un giuslavorista come precisato nella parte in fatto, che non vi è equivalenza tra il CCNL Edilizia e il CCNL Metalmeccanica.

Come si è detto, secondo il Codice dei contratti, prima delle modifiche introdotte dal decreto *'correttivo'* (d.lgs. n. 209 del 2024), è consentito agli operatori economici di indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché tale contratto assicuri ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, mediante la dichiarazione di equivalenza. Ne deriva il rigetto della critica secondo cui il T.A.R. avrebbe erroneamente ritenuto superato il principio stabilito dall'art. 11, comma 1, secondo cui il CCNL applicabile dovrebbe essere individuato in ragione della stretta connessione con l'attività oggetto dell'appalto.

Al contrario, il Collegio di prime cure ha chiarito che le censure prospettate dal Consorzio SAC muovono dall'indebita applicazione di un orientamento formatosi sotto la vigenza del previgente Codice (d.lgs. n. 50 del 2016), nella specie non applicabile, secondo cui l'operatore economico avrebbe potuto scegliere il contratto collettivo della commessa purché *'coerente'* e *'pertinente'* con l'oggetto dell'appalto.

L'intera costruzione difensiva prospettata dal Consorzio SAC, fondata sulla pretesa *'pertinenza'* del CCNL Metalmeccanica alle lavorazioni assunte dalla Car Segnaletica non è conferente, tenuto conto del tenore letterale dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, applicabile nella versione ante modifiche apportate dal d.lgs. n. 209 del 2024; oltre al fatto che l'assunta deduzione di un contrasto della norma con i principi sanciti dagli artt. 39 e 41 della Costituzione appare generica e poco circostanziata, quindi sotto vari profili inammissibile.

Il confuso e contraddittorio comportamento assunto dalla Car Edilizia nel corso della procedura di gara, in ragione delle dichiarazioni dalla stessa rese, non può essere interpretato come si pretende con l'atto di gravame, essendovi effettivamente stata una evidente rimodulazione progressiva dell'offerta, ciò al fine di superare le contestazioni espresse dalla Stazione

appaltante. Mediante il soccorso istruttorio può essere consentito al partecipante la regolarizzazione di una precedente dichiarazione che presenta meri errori o imprecisioni, causati da sviste o disattenzioni, ma non può certamente procedersi alla modifica dei requisiti dell'offerta economica indicata nella domanda di partecipazione. Nel rispetto del principio di immutabilità dell'offerta e dell'autoresponsabilità dei partecipanti, i chiarimenti resi in sede di soccorso istruttorio hanno lo scopo di sanare solo carenze formali e documentali ma non di porre rimedio a carenze sostanziali della domanda di partecipazione.

Appare evidente che il richiamo agli artt. 68, commi 17 e 18, del d.lgs. n. 36 del 2023 non è pertinente, considerato che le modifiche soggettive della compagine esecutiva per esigenze organizzative non è ammissibile se è finalizzato ad eludere un requisito di partecipazione alla gara (Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 2 del 2022).

L'indicazione di un diverso contratto collettivo, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, è una operazione che determina un vantaggio competitivo perché incide sui costi della manodopera, e quindi sulla complessiva offerta economica del concorrente. Per tale ragione, non è permesso consentire, in sede di verifica dell'equivalenza, una diversa indicazione del contratto collettivo da applicare, e neppure permettere la modifica soggettiva della compagine esecutiva, trattandosi anche in questo caso di una sostanziale modifica dell'offerta economica, tenuto conto che l'applicazione di un diverso CCNL rispetto a quello dichiarato in sede di presentazione dell'offerta dalla società subentrante altera i termini economici della proposta originaria, in violazione dell'art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023.

Il Collegio di prima istanza ha fatto corretta applicazione dei suddetti principi, osservando che: *“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”*.

Quanto alle censure prospettate in relazione al giudizio di non equivalenza dei due CCNL, il Collegio, in primo luogo, ritiene non fondata la pretesa di escludere al giudizio di equivalenza il CCNL diverso da quello previsto dalla *lex specialis*, in ragione della natura specialistica, dovendosi rammentare che la giurisprudenza di settore sul punto ha chiarito che non può essere accolta la pretesa di sottrarre al vaglio di equivalenza imposto dalla legge il contratto collettivo scelto dall'operatore economico. Questa soluzione interpretativa, non solo è priva di supporto normativo, ma risulta incoerente con la *ratio* dell'art. 11, comma 4, cit., che impone una effettiva verifica e comparazione delle condizioni contrattuali, economiche e normative, proposte dall'operatore economico.

In relazione all'assunto errore di fatto della Stazione appaltante sul contenuto dei contratti e sulla interpretazione di essi, va rammentato quanto precisato dal T.A.R. con riferimento ai limiti della sindacabilità del giudice amministrativo, secondo cui tale valutazione può essere censurata solo per manifesta illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti; vizi nella specie non ravvisabili. In disparte l'inammissibilità delle critiche, prospettate per la

prima volta nel giudizio di appello dal Consorzio SAC e neppure sollevate in sede istruttoria, le stesse sono infondate, tenuto conto che lo stesso Consorzio con le dichiarazioni rese successivamente dalla Car Segnaletica ha prestato, sostanzialmente, acquiescenza al giudizio di non equivalenza, atteso che in sede di chiarimenti è stata prospettata la disponibilità di adottare il CCNL Edilizia, e di introdurre dei correttivi individuali delle tutele.

Ciò che rileva è che, a fronte dei rilievi formulati dal RUP, l'operatore economico non ha fornito elementi tecnici idonei a dimostrare l'effettiva equivalenza tra i due contratti, ma ha prospettato, a fronte degli scostamenti contestati, specifici 'impegni aziendali' compensativi, diretti proprio a colmare le minori tutele garantite dal CCNL Metalmeccanica rispetto al CCNL Edilizia.

A tale riguardo, il Collegio deve concludere che l'attività istruttoria condotta dal RUP è complessivamente corretta e il risultato al quale egli è pervenuto non è irragionevole, illogico o viziato da travisamento dei fatti.

Le critiche introdotte con il gravame sono generiche e non aderenti al dettato normativo, tenuto conto che il giudizio di equivalenza non consiste in un bilanciamento libero e indifferenziato tra qualsiasi previsione contrattuale astrattamente favorevole all'uno o all'altro CCNL, ma si fonda su parametri oggettivi e oggettivamente verificabili, riferite alle tutele economiche e normative garantite dal contratto collettivo nel suo complesso.

Le censure articolate ai paragrafi 3/c, 3/c/1 e 3/c/2 dell'atto di appello non evidenziano alcun vizio della sentenza impugnata, atteso che non emergono elementi di incongruità, irragionevolezza o travisamento dei fatti nel giudizio espresso dalla Stazione appaltante, la quale si è servita, nella valutazione, della consulenza di un giuslavorista.

Infine, emerge all'evidenza l'improprio richiamo alla violazione del principio del risultato, tenuto conto che il suddetto principio, come declinato dal Codice dei contratti, costituisce il criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e comporta che l'Amministrazione debba tendere al miglior risultato possibile, in difesa dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura di affidamento. Tale obiettivo non può essere raggiunto selezionando operatori che non abbiano dimostrato, fin dalle prime fasi della gara, diligenza e professionalità, e rispetto degli obblighi imposti dalla *lex specialis* (Cons. Stato, n. 4104 del 2023; *id.* n. 3959 del 2025).

13. Da siffatti rilievi, consegue la correttezza del comportamento della Stazione appaltante, atteso che, secondo l'indirizzo espresso da questa Sezione, dal quale non vi sono motivi per discostarsi, la modifica dell'offerta è di per sé sufficiente all'esclusione del concorrente (Cons. Stato, n. 3406 del 2025).

14. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

15. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte appellante alla rifusione delle spese di lite del grado a favore della società Autostrade per l'Italia s.p.a. che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore