La determinazione di affidamento/aggiudicazione deve necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza, che assume carattere obbligatorio

di Davide Cozzolino

Data di pubblicazione: 23-11-2026

(…) nella versione dell'art. 11 cit. antecedente rispetto al correttivo (d.lgs. n. 209 del 2024), il Legislatore non dettava alcuna prescrizione di dettaglio capace di fornire alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti un concreto ausilio, o anche una guida pratica, per individuare il contratto collettivo idoneo a soddisfare entrambi i vincoli poi successivamente introdotti dalla riforma. (…). In assenza di indicazioni ante correttivo, ne discendeva un'ampia sfera di discrezionalità tecnica rimessa alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti nella fase di individuazione dei contratti collettivi, che fossero, ad un tempo sia connessi con l'attività oggetto dell'appalto, sia riferibili alle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tale ampia discrezionalità tecnica ha poi subito una parziale delimitazione per effetto delle modifiche apportate dal correttivo (d.lgs. n. 209 del 2024) ed in particolare a seguito dell'introduzione al nuovo allegato I.01 del Codice. (…). Dà tanto deriva il limite di sindacabilità del giudice amministrativo della valutazione discrezionale espressa dalla stazione appaltante sia nella scelta del CCNL applicabile, sia nella determinazione assunta con il provvedimento di esclusione, censurabile solo per illogicità, irragionevolezza, abnormità, o travisamento dei fatti. (…)

Guida alla lettura

Tempus regit actum! Molte volte i *cives* portatori di un **interesse effettivo, concreto e attuale** all'esercizio della potestà pubblica, anche di ampliamento della loro sfera giuridica (*id est* interesse legittimo pretensivo), s'interrogano sul **principio di legalità**, sulla **tutela del bene giuridico tempo** (art. 2-bis della legge n. 241/1990) e sull'**esercizio legittimo del potere pubblico** (art. 97 della Cost., in relazione all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Principalmente, perché pare che l'essenza dell'esercizio autoritativo dell'attività amministrativa si estrinseca anche in quella di potersi trincerare nel lungo silenzio dell'amministrazione (artt. 31 e 117 del cod.proc.amm.), ossia di non decidere pure nelle materie in cui, invece, il procedimento amministrativo si deve concludere con un **provvedimento scritto, motivato ed espresso di decisione**, perché lo dispone la legge (art. 3 della legge n. 241/1990).

Invero, poiché con queste obiettive e brevi parole ritraibili dalla locuzione latina *tempus regit*

actum, la cui traduzione per la lingua italiana esprime il principio che *"**il tempo regola l'atto**"*, si circoscrive il limite dell'intima latitudine del diritto sostanziale amministrativo domestico. Vale a dire: **la legittimità dell'*iter* logico ragionato e motivato che ha condotto l'amministrazione a determinarsi nel contenuto finale (decisione) di un provvedimento amministrativo in omaggio alla legge, che deve essere valutato in base alla situazione di fatto e di diritto vigente al momento della sua adozione**; e, pertanto, non a quella esistente all'inizio del procedimento o al momento della presentazione dell'istanza da parte del privato.

In estrema sintesi, in quanto il nucleo essenziale della questione in esposizione è concentrato nei seguenti valori:

i. la **rilevanza delle sopravvenienze** concernenti allo *ius superveniens* a cui la pubblica amministrazione deve conformare l'attività amministrativa durante lo svolgimento del procedimento amministrativo;
ii. l'**assenza di un diritto quesito** nella posizione giuridica soggettiva del privato che la legge iniziale rimanga immutata fino all'emissione del provvedimento;
iii. l'**applicabilità della legge sopravvenuta** anche in caso di ritardo alla definizione del procedimento amministrativo entro i **termini ordinatori di sua conclusione** e pure se il ritardo stesso è imputabile alla condotta dell'amministrazione, perché l'atto tardivo è comunque soggetto alla normativa vigente al momento in cui viene effettivamente emanato;
iv. le **eccezioni** all'attuazione del principio in esame (*il tempo regola l'atto*) ai procedimenti complessi, in cui alcuni segmenti autonomi del procedimento stesso sono già stati definiti o quando una legge dispone espressamente la retroattività o la salvaguardia di determinati procedimenti in corso.

Alla luce delle complesse riflessioni che precedono, si osserva, in primo luogo, che l'esegesi in illustrazione riguarda l'applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 proprio in ragione del principio *tempus regit actum* e cioè prima della sua rivisitazione attuata con il cosiddetto correttivo al terzo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 209/2024). Donde, sull'ampia **discrezionalità tecnica rimessa al prudente apprezzamento valutativo di competenza dell'amministrazione**, a quel tempo, sindacabile dal giudice amministrativo solo per **illogicità, irragionevolezza, abnormità o travisamento dei fatti**. Segnatamente, perché la legge applicabile al caso di specie concreto delibato dalla giustizia amministrativa non prescriveva con **determinatezza** e **tassatività**, per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, **regole precise d'individuazione del contratto collettivo nazionale del lavoro** (in proseguo "CCNL") idoneo a soddisfare i vincoli della *lex specialis*. Regole più stringenti che, viceversa, sono state successivamente introdotte dal citato correttivo (art. 73 del d.lgs. n. 209/2024), che prevede i seguenti vincoli ora incisi nel dato grafico testuale in vigore del combinato disposto dell'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 36/2026, con l'art. 2 dell'Allegato I.01 sempre del d.lgs. n. 36/2023 (*id est* il terzo Codice dei contratti pubblici):

v. **oggettivi**, fondati sulla connessione tra il CCNL indicato nei documenti iniziali di gara e l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente;
vi. **soggettivi**, consistente nell'indicazione del CCNL stipulato dalle associazioni dei

datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In secondo luogo, si sottolinea altresì che nella gara di appalto pubblico in trattazione era rimessa alla libera facoltà degli operatori economici concorrenti d'indicare un altro CCNL rispetto a quello previsto dal bando di appalto pubblico; ma a condizione, comunque, che il medesimo garantisse le stesse tutele economiche e normative sia per i propri lavoratori sia per quelli del subappalto, mediante la **dichiarazione di equivalenza delle tutele da provare pure con l'offerta tecnica**, che, però, non sono state accertate giurisdizionalmente nella fattispecie concreta contestata.

In terzo luogo, si costata parimenti che, nel periodo precedente al correttivo del più volte richiamato terzo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), l'ampia sfera di discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, nella fase d'individuazione dei CCNL connessi con l'attività oggetto dell'appalto e riferibili alle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, non consentiva agli operatori economici concorrenti di reclamare critiche ora opinabili perché sono state introdotte dal d.lgs. n. 209/2024. In particolare, poiché le stesse critiche non potevano trovare applicazione nei giudizi, come quello in esposizione, in deferenza al principio *tempus regit actum* e come valorizzazione della **legalità sostanziale** dell'attività amministrativa, che emerge dal sistema delle norme scolpite nel Testo costituzionale repubblicano del 1948 (artt. 23, 24, 97, 103, 111, comma 8, 113 e 125 della Cost.). **Legalità sostanziale che sussiste quando la legge non si limiti a indicare il potere, bensì ne definisce i presupposti, le condizioni del suo esercizio e i criteri direttivi, così da vincolare concretamente la discrezionalità amministrativa**.

In conclusione, nel rimettere al prudente apprezzamento del sagace lettore i possibili punti di contatto di questa sintetica e breve guida, con l'integrale lettura della sentenza che segue, si puntualizza che il ricorso in appello è stato respinto dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, perché è stata accertata **la non equivalenza delle tutele economiche e normative tra il CCNL indicato nella *lex specialis* di gara e quello offerto dalla parte ricorrente rispetto all'applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 precedente alla riforma attuata dal d.lgs. n. 209/2024**; e, in definitiva, mediante la conferma della sentenza del giudice amministrativo di *prime cure*, con l'integrale compensazione delle spese del grado (secondo) tra le parti, per l'accertata complessità delle questioni trattate che sono state, inoltre, indagate pure alla luce del **principio del risultato** (art. 1 del d.lgs. n. 36/2023). Questo ultimo (principio del risultato) quale **puntuale criterio interpretativo e applicativo della materia dei contratti pubblici non solo nella fase dell'affidamento, ma anche in quella di esecuzione dei contratti pubblici** (art. 4 del d.lgs. n. 36/2023), oltre che di rafforzamento delle tutele poste a presidio della concorrenza nel mercato interno dell'Unione europea (artt. 101, 102, 103, 106, 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), in osservanza alla *par condicio competitorum* e al *favor partecipationis*, che sono entrambe/i declinate/i nel Codice dei contratti pubblici (italiano) in vigore nel **principio dell'accesso al mercato** enucleabile dall'art. 3 del d.lgs. n. 36/2023, al fine di evitare forme fraudolente di ribasso dei costi a danno delle tutele normative ed economiche della forza lavoro.

N. 07060/2026REG.PROV.COLL.

N. 03490/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 3490 del 2026, proposto da
Costruzioni Edili Baraldini Quirino s.p.a. in proprio e in qualità di mandataria del costituendo RTI, con le mandanti Steelconcrete Consorzio Stabile e Crezza s.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B29A010AD8, rappresentate e difese dagli avvocati Corea, Ferrante, Canzi e Carucci, 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 Guccione, Ferrante e Cavina, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Guccione in Roma, via Po, n. 22;

nei confronti

CEC - Consorzio Stabile Europeo Costruttori Soc. Cons. a r.l., Geovertical s.r.l., RM Appalti s.p.a., non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 5506/2026, 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 9 luglio 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Corea e Guccione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Autostrade per l'Italia s.p.a. (di seguito anche solo ASPI) indiceva una procedura per l'affidamento dei lavori di ammodernamento delle gallerie ricadenti sulle tratte autostradali delle direzioni di tronco di ASPI - LOTTO 1 (DT1 Genova - DT2 Milano). La gara era stata suddivisa in 7 lotti ed il presente giudizio riguardava il lotto 1 (CIG: B29A010AD8 – DT1 Genova e DT2 Milano). Nella predetta gara il costituendo RTI composto dalla mandataria Costruzioni Edili Baraldini Quirino s.p.a. e le mandanti Steelconcrete Consorzio Stabile e Crezza s.r.l. (di seguito anche solo RTI Baraldini) si era classificato al primo posto della graduatoria. Di conseguenza, l'ASPI avviava a) la verifica dei requisiti e dei costi della manodopera, nonché b) la verifica di equivalenza sul CCNL Laterizi – Aziende Industriali indicato dalla mandante Crezza s.r.l. (di seguito anche solo "Crezza") rispetto al CCNL Edilizia – Aziende Industriali (F012) indicato nel disciplinare come applicabile all'appalto.

All'esito della predetta verifica, la stazione appaltante disponeva l'esclusione del RTI Baraldini dalla gara per l'asserita non equivalenza delle tutele economiche e normative tra il CCNL Edilizia e il CCNL Laterizi applicato dalla mandante Crezza.

Il provvedimento di esclusione veniva adottato dal RUP all'esito del '*procedimento di verifica di equivalenza delle tutele tra il CCNL applicato da Crezza s.r.l. (Laterizi – Aziende Industriali) e quello indicato dalla lex specialis (Edilizia – Aziende Industriali F012)', dopo aver esaminato i chiarimenti offerti dalla mandante e avere acquisito 'il parere di un consulente esperto in materia giuslavoristica*'.

2. La società Costruzione Edili Baraldini Quirino s.p.a., in proprio e nella qualità di mandataria del costituendo RTI con le mandanti Steelconcrete Consorzio Stabile e Crezza s.r.l., proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, per l'annullamento del provvedimento di esclusione e degli atti ad esso presupposti e conseguenti al fine di '*aggiudicare la Gara alla ricorrente, dichiarando l'inefficacia del contratto*

eventualmente medio tempore stipulato e con conseguente subentro della concorrente'.

Con ricorso introduttivo, il RTI ricorrente lamentava l'illegittimità del provvedimento di esclusione sostenendo che il giudizio di non equivalenza tra il CCNL Laterizi (applicato dalla mandante Crezza) e il CCNL Edilizia (previsto dalla *lex specialis*) era frutto di difetto di istruttoria e motivazione e, comunque, errato. In particolare, denunciava che la stazione appaltante non avrebbe dovuto effettuare alcun giudizio di equivalenza posto che il CCNL Laterizi era più pertinente in relazione alle prestazioni svolte dalla società Crezza. Inoltre, sosteneva che, ove l'art. 11 del Codice venisse interpretato nel senso di imporre alle stazioni appaltanti di sottoporre il CCNL 'specialistico' indicato dai concorrenti, ove diverso da quello contenuto nella *lex specialis* a verifica di equipollenza, tale norma era incostituzionale per eccesso di delega *ex* art. 76 cost., oltre che per violazione degli artt. 3, 36, 39, 41, e 118 Cost. Il RTI Baraldini riteneva, altresì, che l'art. 11 del Codice, ove interpretato nel senso di precludere agli operatori economici di operare in gare pubbliche ricorrendo al proprio CCNL, si poneva in violazione degli artt. 49 e 56 TFUE sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi, nonché della Direttiva 2014/14/UE, laddove quest'ultima prevedeva che: "*Le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero … avere la facoltà di imporre agli offerenti di attuare una determinata politica aziendale di responsabilità sociale o ambientale"* (considerando 97).

3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sentenza n. 5506 del 2026, respingeva il ricorso. Secondo il Collegio di prima istanza, dalle risultanze istruttorie, emergeva che il Responsabile Unico del Progetto (RUP), riscontrata l'applicazione, da parte di uno dei componenti del RTI, di un regime contrattuale difforme da quello prescritto dalla *lex specialis*, aveva formulato una richiesta di chiarimenti nei confronti del concorrente, nella quale erano state evidenziate le differenze normative rilevate tra i due CCNL, al fine di acquisire:- documentazione ulteriore rispetto a quella già in possesso della stazione appaltante ed ogni eventuale altro chiarimento ritenuto utile e comunque idoneo a dimostrare la sussistenza dell'equivalenza normativa tra i contratti collettivi citati;- la dichiarazione della società Crezza di equivalenza delle tutele economiche fra il CCNL Laterizi – Aziende Industriali e il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle Cooperative (codice F012) indicato nella *lex specialis* di gara. Il RUP, tenuto conto dei chiarimenti forniti dal concorrente, e previa acquisizione del parere di un giuslavorista, aveva tuttavia concluso che «*le tutele normative ed economiche garantite dal CCNL Laterizi – Aziende Industriali siano inferiori rispetto a quelle previste dal CCNL Edilizia – Aziende Industriali (F012)*», sulla base delle seguenti motivazioni: «"*i) Lavoro straordinario: la dichiarazione della società Crezza S.r.l. evidenzia che alcune maggiorazioni previste dal CCNL Laterizi sono superiori o uguali a quelle del CCNL F012. Tuttavia, l'equivalenza non può fondarsi su singole voci favorevoli, bensì su una valutazione sistemica. Il CCNL Laterizi Aziende Industriali presenta una struttura meno tutelante, con percentuali inferiori in diverse casistiche e una disciplina più frammentata. (ii) Assistenza integrativa e welfare: il CCNL F012 prevede forme di assistenza sanitaria e welfare vincolanti e strutturate, mentre il CCNL Laterizi Aziende Industriali si affida a misure aziendali volontarie. La certificazione UNI/PdR 125:2022, nonché la dichiarazione della società Crezza S.r.l. di aver avviato iniziative come la corresponsione di buoni pasto, corsi di formazione o polizze assicurative, pur rilevanti, non garantiscono la permanenza né la vincolatività delle prestazioni, che restano nella discrezionalità dell'Impresa. Le tutele contrattuali devono essere oggettive e*

garantite, non basate su policy interne. (iii) Preavviso: le differenze nei termini di preavviso, seppur minime, sono sistematiche e incidono sulla tutela del lavoratore. Inoltre, il CCNL F012 presenta una maggiore rigidità e protezione in caso di licenziamento. (iv) Lavoro supplementare: la società Crezza S.r.l. sostiene che le maggiorazioni applicate sono superiori al 20%, tuttavia, tale percentuale di maggiorazione è riconosciuta solo nel caso di lavoro straordinario notturno o festivo; pertanto, la disciplina del CCNL Laterizi Aziende Industriali è meno tutelante rispetto al CCNL F012. Inoltre, il CCNL F012 prevede una maggiorazione fissa del 20% per il lavoro supplementare non prevista del CCNL Laterizi Aziende Industriali. (v) Lavoro part-time: la mancata possibilità di verifica della percentuale massima N. 14441/2025 REG.RIC. di lavoratori part-time rappresenta un limite oggettivo. Il fatto che attualmente non vi siano lavoratori part-time non esclude la futura applicazione di norme meno tutelanti. (vi) Contribuzione alla Cassa Edile: il CCNL Laterizi – Aziende Industriali non prevede l'iscrizione e conseguentemente il versamento dei contributi alla Cassa Edile, riconosciuto invece dal CCNL F012.- i cedolini trasmessi al fine di dimostrare l'equivalenza delle tutele economiche sono datati agosto 2025, mentre avrebbero dovuto riferirsi al periodo della presentazione della domanda di partecipazione alla gara;- tra gli elementi retributivi indicati figura un'indennità di cantiere prevista con accordo contrattuale, di cui non è stata fornita copia, né alcuna spiegazione o contestualizzazione e della cui legittimità si dubita, considerato che i lavoratori inquadrati nel CCNL Laterizi Aziende Industriali non operano normalmente in cantiere;- nei cedolini trasmessi figura altresì un superminimo assorbibile, che non può essere ritenuto accettabile ai fini della valutazione dell'equivalenza, in quanto per sua natura è soggetto a variazioni e riduzioni. Escludendo il superminimo assorbibile, gli importi indicati risultano inferiori a quelli previsti dal CCNL F012".

Dall'esame del provvedimento di esclusione, risultava che l'ASPI aveva indicato analiticamente le ragioni per le quali aveva ritenuto non equivalenti le tutele normative ed economiche del CCNL Laterizi rispetto a quelle previste dal CCNL Edilizia in linea con la Relazione ANAC. Pertanto, l'asserito vizio di istruttoria non poteva essere dedotto dalla mera circostanza che il parere giuslavoristico definiva le tutele del CCNL Laterizi non "pienamente" equivalenti a quelle del CCNL Edilizia, non potendosi ritenere tale affermazione un parametro di valutazione errato. L'Amministrazione aveva operato un raffronto sistemico tra i due regimi contrattuali, giungendo alla conclusione che lo scostamento rilevato non era marginale, bensì tale da intaccare il nucleo essenziale delle tutele minime garantite dalla *lex specialis*. Secondo il Giudice di prime cure, il giudizio di equivalenza delle tutele costituiva "*espressione della discrezionalità tecnica di cui la stazione appaltante era titolare nella cura del pubblico interesse affidatole dalla legge e, come tale, sfuggiva al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, se non manifestamente affetta da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti. L'evidente infondatezza del motivo esimeva il Collegio dal provvedere sulla istanza di verificazione, in quanto non necessaria ai fini del decidere"*. Il Tribunale respingeva anche le altre censure, rammentando che il disciplinare di gara, in linea con l'articolo 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, nella versione applicabile *ratione temporis*, prevedeva:- 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);- *la facoltà di applicare altro contratto collettivo nazionale e territoriale che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto* (art. 10);- che il RUP dovesse verificare "*l'equivalenza delle tutele nel caso in cui l'aggiudicatario abbia dichiarato*

di applicare un diverso contratto collettivo nazionale rispetto a quello indicato dalla Stazione Appaltante e il rispetto di quanto indicato nella clausola sociale per l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di cui al paragrafo 10" (art. 25). Pertanto, la *lex specialis* aveva positivizzato l'obbligo per l'aggiudicatario di garantire l'applicazione del CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle Cooperative (codice F012), oppure di un altro contratto a condizione che il medesimo "*garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto*". Il T.A.R., stante tale quadro normativo di riferimento, rilevava l'infondatezza della tesi di parte ricorrente secondo la quale l'articolo 11 del Codice imporrebbe di indicare tanti contratti collettivi quanti sono quelli coinvolti nelle lavorazioni dell'appalto. La validità di tali conclusioni non era posta in discussione dal richiamo, effettuato da parte ricorrente, alle indicazioni operative contenute nel contributo n. 21/2024 del CNEL. Detto contributo, difatti, se da un lato prevedeva che in presenza di attività plurime tra loro autonome «*la pubblica Amministrazione potrà vincolare l'operatore economico ad applicare tanti contratti collettivi (…) quante sono le attività oggetto del contratto di appalto*», dall'altro chiariva che se le prestazioni sono «*strumentalmente connesse perché dirette al conseguimento della medesima finalità produttiva oppure qualora alcune di queste abbiano solo carattere complementare, (…) il contratto collettivo applicabile è quello relativo all'attività "prevalente"».* Dalla ricostruita conformità della *lex specialis* al dettato codicistico derivava altresì l'infondatezza della pretesa di parte ricorrente, secondo cui l'ASPI avrebbe dovuto prescindere dal giudizio di equivalenza e applicare senz'altro il CCNL Laterizi indicato da Crezza quale più pertinente alle prestazioni dell'appalto, anche in considerazione del fatto che era pacifico l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la verifica di equivalenza assumeva carattere obbligatorio, non essendo possibile sottrarre alla stazione appaltante il controllo sul contratto scelto dal concorrente, posto che l'impresa, pur libera di non adottare il CCNL indicato nel bando, era tenuta a dimostrare che le tutele da essa fornite erano equivalenti, assoggettandosi ad una verifica più puntuale e alla possibile esclusione dalla procedura. Il T.A.R. osservava, altresì, che le contestazioni di merito in ordine alla maggiore pertinenza del CCNL Laterizi rispetto a quello Edilizia lambivano lo spazio della discrezionalità tecnica di esclusiva spettanza dell'ASPI. Tale valutazione era «*sindacabile dal giudice amministrativo solo se le valutazioni a essa sottese siano abnormi, manifestamente irragionevoli, illogiche o affette da errori di fatto*», non potendo il Collegio sostituirsi all'Amministrazione se non sotto i profili di «*logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria*», pena «*un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione*». Come risultava dagli atti di gara, la società Crezza si era obbligata a eseguire, all'interno del RTI, il 10% delle lavorazioni (e non una mera fornitura con posa in opera) relative alla categoria prevalente OG4. Ai sensi dell'Allegato II.12, Tabella A) del Codice, tali prestazioni riguardano le "*Opere d'arte nel sottosuolo*": attività rispetto alle quali il CCNL Edilizia risultava, all'evidenza, il paradigma contrattuale strettamente e logicamente connesso. Peraltro, anche a voler ritenere che l'attività della mandante Crezza nell'appalto si limitasse alla mera realizzazione e posa in opera di "manufatti industriali", la stessa rivestiva, comunque, natura edile. Invero, l'Allegato X al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 recante "*Elenco dei lavori edili o di ingegneria civile*", riconduceva nei "*lavori di costruzione edile […] il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili*". Una volta accertato che la mandante Crezza aveva assunto una quota delle lavorazioni principali in categoria OG4, l'eventuale natura non strettamente edile di una parte delle prestazioni di detto operatore non poteva giustificare l'applicazione di un diverso contratto collettivo con

tutele deteriori. Il Giudice di prime cure respingeva anche la censura con la quale il RTI Baraldini aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, argomentando che ove l'art. 11 del Codice venisse interpretato nel senso di imporre alle stazioni appaltanti di sottoporre il CCNL "specialistico" indicato dai concorrenti (ove diverso da quello contenuto nella *lex specialis*) a verifica di equipollenza, tale norma era incostituzionale per eccesso di delega *ex* art. 76 Cost., "*poiché il legislatore delegato avrebbe ecceduto dagli indirizzi ricevuti da quello delegante, favorendo, peraltro, un'evoluzione del quadro normativo incoerente con il più generale sistema*". E riteneva l'infondatezza anche del mezzo con il quale parte ricorrente aveva sostenuto che l'articolo 11 del Codice si poneva in violazione degli artt. 3, 36, 39, 41 e 118 Cost. Il Tribunale respingeva anche la richiesta di rinvio pregiudiziale, prospettata con l'ultimo mezzo, con la quale il RTI ricorrente sosteneva che l'articolo 11 del Codice, ove interpretato nel senso di precludere agli operatori economici di operare in gare pubbliche ricorrendo al proprio CCNL, si poneva in violazione degli art. 49 e 56 TFUE sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi, nonché della Direttiva 2014/24/UE.

4. La società Costruzione Edili Baraldini Quirino s.p.a., in proprio e nella qualità di mandataria del costituendo RTI con le mandanti Steelconcrete Consorzio Stabile e Crezza s.r.l. (in seguito anche solo RTI Baraldini) ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, sulla base delle seguenti censure: *"I. Error in iudicando. Illegittimità della sentenza impugnata per aver respinto il primo motivo di ricorso. Motivazione insufficiente, illogica, contraddittoria. Violazione dell'art. 112 c.p.c. Violazione degli artt. 3 e 41 Cost. e dei principi di massimo accesso alle gare pubbliche. Eccesso di potere giurisdizionale. Violazione dei limiti esterni alla giurisdizione; II. Error in iudicando. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, anche alla luce degli artt. 3, 36, 39, 41 e 76 cost., della relazione illustrativa ANAC al bando tipo n. 1/2023 e del contributo CNEL n. 21/2024. Violazione e/o falsa applicazione della circolare dell'Ispettorato Nazionale del lavoro n. 2/2020. Violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, massima apertura alla concorrenza e risultato. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, illogicità manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione dei principi generali di buon andamento, regolarità, trasparenza, concorrenza e risultato. Travisamento del quadro normativo e della portata della lex specialis. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto dovuto il giudizio di equivalenza e nella parte in cui ha escluso la pertinenza del CCNL Laterizi applicato da Crezza; III. Error in iudicando. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, in relazione all'art. 1, comma 2, lett. h), n. 2 della l. n. 78/2022 e all'art. 76 Cost. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 36, 39, 41, 97 e 118, comma 4, Cost. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto le questioni di legittimità costituzionale e le censure di interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 11 del Codice; IV. Erroneità della sentenza impugnata per aver ritenuto non rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte in relazione all'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 con il terzo e il quarto motivo di ricorso. Riproposizione delle suddette questioni, in via subordinata all'accoglimento del I e II motivo di appello. Incostituzionalità dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 per violazione degli artt. 3, 41, 76, 97 e 117 comma 1 Cost. in relazione all'art. 16 CDFUE, ai principi di concorrenza e massimo accesso alle gare pubbliche; V. Error in iudicando. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto infondata la richiesta di disapplicazione dell'art. 11 d.lgs. n. 36/2023 e la richiesta di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE. Violazione e falsa applicazione degli artt. 49 e 56 TFUE e art. 70 della direttiva 2014/24/UE, alla luce dei principi*

di libera circolazione dei servizi, massima apertura alla concorrenza e dei considerando 70 e 104 della direttiva".

Il RTI appellante ha riproposto, nel presente giudizio, domanda di rinvio pregiudiziale, nell'ipotesi in cui il Collegio non ritenesse di accogliere i primi due motivi di appello, ai sensi dell'art. 267 TFUE, affinchè la Corte di giustizia chiarisca se gli artt. 49 e 56 TFUE, nonché la direttiva 2014/24/UE (in particolare l'art. 70 e i principi di proporzionalità e massima apertura alla concorrenza), ostino a una normativa nazionale che, come l'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, imponga alla stazione appaltante di subordinare la partecipazione degli operatori economici a una valutazione di stretta equivalenza del CCNL applicato rispetto all'unico individuato dalla *lex specialis,* senza curarsi delle peculiarità specifiche del CCNL applicato, specie laddove trattasi di contratto collettivo specialistico pienamente coerente con le prestazioni oggetto dell'appalto. L'appellante ha formulato, altresì, istanza istruttoria chiedendo al Collegio, ove lo ritenga rilevante ai fini del decidere, ai sensi degli artt. 19, 65 e 66 c.p.a., di disporre consulenza tecnica d'ufficio ovvero verificazione, al fine di accertare compiutamente tale equivalenza con riferimento ai contenuti del provvedimento di esclusione.

5. La società Autostrade per l'Italia s.p.a. si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame, e riproponendo, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., le domande ed eccezioni non esaminate dal Collegio di prima istanza.

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

7. All'udienza del 9 luglio 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

8. Con il primo motivo di appello, il RTI Baraldini censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha respinto il primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale aveva dedotto l'illegittimità del provvedimento di esclusione in quanto inficiato da una istruttoria e da una motivazione carenti, poiché animato da una metodologia errata (ossia la ricerca della piena sovrapponibilità tra i due CCNL), e denunciato l'erroneità del giudizio di non equivalenza delle tutele.

In particolare, il RTI aveva lamentato che la stazione appaltante, in violazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, della Relazione illustrativa ANAC al Bando tipo n. 1/2023 (a seguire Relazione ANAC) e della Circolare INL n. 2/2020, avesse condotto la verifica di equivalenza delle tutele secondo un criterio erroneo, ricercando una sostanziale piena sovrapponibilità tra i due CCNL, sia normativa che economica, anziché verificare, come imposto dal quadro normativo e giurisprudenziale e da intuitivi principi proconcorrenziali di tutela della libertà di iniziativa economica e di organizzazione aziendale, la sussistenza di tutele complessivamente equiparabili e l'assenza di una netta divergenza.

Secondo il ricorrente, la sentenza sarebbe affetta da una motivazione apparente incentrata su

una '*verifica puramente intrinseca della sequenza procedimentale*', omettendo di confrontarsi con la presunta erroneità del metodo valutativo adottato dall'ASPI nonché con la censura volta a far valere l'inidoneità delle divergenze rilevate a fondare un giudizio di non equivalenza.

La sentenza appellata dovrebbe essere riformata in quanto: i) il T.A.R. avrebbe omesso di rilevare l'erroneità del metodo seguito dall'ASPI nello svolgimento del giudizio di anomalia; ii) il T.A.R. avrebbe integrato la motivazione del provvedimento di esclusione.

L'appellante lamenta che il Giudice di prime cure si sarebbe arrestato ad una verifica puramente estrinseca della sequenza procedimentale, ritenendo sufficiente la mera esistenza di una richiesta di chiarimenti, di un parere giuslavoristico e di una motivazione (solo formalmente) articolata, senza però indagare, come richiesto dal RTI ricorrente, se il percorso valutativo in concreto seguito dall'Amministrazione fosse conforme al paradigma legale dell'equivalenza, di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023.

La motivazione della decisione sarebbe espressione dell'erroneo approccio del Collegio alle censure di parte ricorrente, atteso che il RTI Baraldini non aveva contestato l'espressione lessicale 'non pienamente equivalenti', isolatamente considerata, ma aveva valorizzato questo elemento a scopo rafforzativo e confermativo della fondatezza della propria critica di base, evidenziando come tale formula costituisse la manifestazione testuale di un'impostazione comparativa interamente orientata alla ricerca di una sostanziale sovrapponibilità tra contratti collettivi, là dove l'ordinamento richiede, all'opposto, la verifica di equiparabilità complessiva delle tutele.

L'ASPI prima e il T.A.R. a seguire, ad avviso dell'esponente, si sarebbero limitati a un riscontro meramente numerico in ordine alle presunte differenze di trattamento tra i due CCNL, senza verificare, come doveroso, se in ottica complessiva si trattasse di divergenze significative o marginali, e se tali divergenze fossero giustificate anche in relazione alla natura dell'impresa e alle prestazioni oggetto del contratto.

L'appellante rammenta di avere dedotto, con il ricorso introduttivo, che i due contratti, esaminati secondo la logica delle 'tutele equiparabili', presentavano scostamenti minimali sul piano retributivo, anche a voler prescindere, in via meramente ipotetica, dal superminimo assorbibile e dall'indennità di cantiere; e aveva altresì evidenziato che, ove si assumesse la corretta prospettiva temporale dell'esecuzione dell'accordo quadro, il rinnovo del CCNL Laterizi del 31 ottobre 2025 avrebbe addirittura determinato un differenziale economico più favorevole per i lavoratori inquadrati con tale contratto. Di tutto ciò il T.A.R. non avrebbe tenuto conto, ritenendo intrinsecamente legittimo il percorso valutativo della stazione appaltante.

8.1. La critica non può trovare accoglimento.

Il Collegio, preliminarmente, prescinde dall'esame delle eccezioni di inammissibilità dei motivi, sollevate da parte appellata, ritenuta l'infondatezza nel merito delle doglianze.

Ciò premesso, il Tribunale di prima istanza ha respinto le critiche prospettate dal RTI Baraldini

con il primo mezzo del ricorso introduttivo, assumendo l'adeguatezza dell'istruttoria e la correttezza della metodologia seguita dall'ASPI nello svolgimento del giudizio di equivalenza, evidenziando come '*asserito vizio di istruttoria non può essere dedotto dalla mera circostanza che il parere giuslavoristico definisca le tutele del CCNL Laterizi non 'pienamente' equivalenti a quelle del CCNL Edilizia'*, posto che l'utilizzo di tale espressione non è idonea a rivelare '*la ricerca di una sovrapponibilità assoluta anziché l'assenza di una netta divergenza'*. Inoltre, ha accertato la compiutezza della motivazione del provvedimento impugnato atteso che una '*lettura complessiva e non parcellizzata dell'istruttoria conferma che l'Amministrazione ha operato un raffronto sistemico tra i due regimi contrattuali giungendo alla conclusione che lo scostamento rilevato non sia marginale*'. Infine, il T.A.R. ha concluso che le contestazioni del RTI ricorrente sono infondate, in quanto non idonee a sovvertire il giudizio di non equivalenza, posto che le stesse non hanno evidenziato abnormità o errori di fatto nelle valutazioni.

Il Collegio osserva, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, che il Giudice di prime cure si è chiaramente espresso sull'inesistenza dell'errore di metodo che avrebbe viziato l'operato dell'ASPI, tanto emerge dalla motivazione della sentenza impugnata, nella parte in cui si afferma: '*invero una lettura complessiva e non parcellizzata dell'istruttoria conferma che l'Amministrazione ha operato un raffronto sistemi tra i due regimi contrattuali'*. Il T.A.R., inoltre, ha correttamente qualificato la deduzione difensiva dell'appellante, che, nello sviluppo illustrativo del mezzo, si è servito della locuzione 'pienamente' utilizzata dai consulenti per denunciare l'errore di metodo dell'ASPI, alla ricerca, a suo dire, di una sostanziale 'sovrapponibilità' tra i due CCNL al fine di valutare l'equivalenza delle tutele.

A fronte di tale contestazione, il Giudice di prime cure, ai sensi e per gli effetti dell'art. 112 c.p.c., ha risposto che la locuzione 'pienamente' espressa dai consulenti non è idonea ad evidenziare alcun vizio metodologico, né un difetto di istruttoria, dovendosi dare rilievo al contenuto sostanziale del parere reso dai consulenti e al tenore del provvedimento di esclusione.

Infatti, le criticità riscontrate dall'ASPI non sono il risultato della ricerca della 'piena' equivalenza delle tutele, come suggeriscono la Relazione ANAC, il CNL nel contributo n. 21 del 2024 e la circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 2 del 2020 (richiamati dall'appellante), infatti il termine non è stato reiterato nelle conclusioni del parere, ove si è solo affermato che '*il CCNL Laterizi – Aziende Industriali non possa essere considerato equivalente al CCNL Edilizia – Aziende Industriali'* e non viene in alcun modo richiamato nel provvedimento di esclusione.

Le critiche prospettate dall'appellante alla decisione impugnata sono infondate, anche laddove si sostiene che il Collegio di prima istanza abbia sostanzialmente proceduto ad una 'etero – integrazione' del contenuto del provvedimento di esclusione, laddove afferma che l'ASPI '*ha operato un raffronto sistemico tra i due regimi contrattuali, giungendo alla conclusione che lo scostamento non sia marginale, bensì tale da intaccare il nucleo essenziale delle tutele minime garantite dalla lex specialis'*.

Tale argomentazione, per quanto suggestiva, si scontra con la lettura interpretativa delle risultanze di causa operata dal Giudice del merito, il quale ha precisato, in linea con il par. 7

della Relazione ANAC, che l'equivalenza delle tutele normative può ritenersi sussistente quando "*lo scostamento rispetto ai parametri considerati è 'marginale' ovvero quando è limitato al massimo a soli due parametri*", rilevando, invece, che nella specie si è accertato lo scostamento di ben 6 parametri relativi al trattamento normativo che incidono, in senso deteriore, sulla tutela dei lavoratori.

Il T.A.R., con riferimento all'equivalenza economica, dopo aver rammentato che l'equivalenza può ritenersi sussistente (sempre in aderenza al par. 7 della Relazione ANAC) "*quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nella lex specialis di gara*" ha poi rilevato che "*gli importi indicati risultano inferiori a quelli previsti dal CCNL F012*"

Il Collegio ritiene, conformemente alla conclusione a cui giunge il Giudice di prime cure, che il provvedimento di esclusione è congruamente motivato e privo di vizi logici, oltre ad essere conforme al dettato normativo.

Nel caso in esame, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, nella versione *ratione temporis* applicabile alla procedura per cui si controverte, ossia prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 209 del 2024, il disciplinare di gara ha previsto, in ragione della natura delle lavorazioni, 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)'.* In linea con l'art. 11 è stata prevista la facoltà per i concorrenti di indicare un altro contratto, a condizione che il medesimo '*garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli subappalto'*.

Per tale evenienza, è stato richiesto ai concorrenti di inserire nell'offerta tecnica '*la dichiarazione di equivalenze delle tutele e l'eventuale documentazione probatoria sulla equivalenza del proprio CCNL nella sezione della piattaforma relativa all'offerta tecnica*'.

Orbene, nella versione dell'art. 11 cit. antecedente rispetto al correttivo (d.lgs. n. 209 del 2024), il Legislatore non dettava alcuna prescrizione di dettaglio capace di fornire alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti un concreto ausilio, o anche una guida pratica, per individuare il contratto collettivo idoneo a soddisfare entrambi i vincoli poi successivamente introdotti dalla riforma.

I suddetti vincoli sono, oggi, di natura oggettiva, consistente nella connessione tra il CCNL indicato nei documenti iniziali di gara e il settore e la zona in cui si eseguono le prestazioni di lavoro, nonché più in particolare tra detto CCNL e l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente; e di natura soggettiva, consistente nella particolare natura soggettiva delle parti firmatarie del CCNL indicato nei documenti iniziali della gara, atteso che deve essere indicato un CCNL stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In assenza di indicazioni ante correttivo, ne discendeva un'ampia sfera di discrezionalità tecnica rimessa alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti nella fase di individuazione dei

contratti collettivi, che fossero, ad un tempo sia connessi con l'attività oggetto dell'appalto, sia riferibili alle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Tale ampia discrezionalità tecnica ha poi subito una parziale delimitazione per effetto delle modifiche apportate dal correttivo (d.lgs. n. 209 del 2024) ed in particolare a seguito dell'introduzione al nuovo allegato I.01 del Codice.

Va, pertanto, da subito, evidenziato che eventuali critiche prospettate dall'appellante riconducibili ad aspetti normativi introdotti dal d.lgs. n. 209 del 2024 non trovano applicazione nel presente giudizio, dovendosi ribadire l'ampio margine di discrezionalità tecnica della stazione appaltante nella fase di individuazione del contratto collettivo applicabile alla gara e nella valutazione della equivalenza delle tutele.

Da tanto deriva il limite di sindacabilità del giudice amministrativo della valutazione discrezionale espressa dalla stazione appaltante sia nella scelta del CCNL applicabile, sia nella determinazione assunta con il provvedimento di esclusione, censurabile solo per illogicità, irragionevolezza, abnormità, o travisamento dei fatti.

Vizi, nella specie, non ravvisabili per i rilievi di seguito enunciati.

Ai sensi dell'art. 11 del Codice, il potere dovere della stazione appaltante e degli enti concedenti di indicare nei documenti di gara il contratto collettivo applicabile trova il contrappeso nella facoltà degli operatori economici di individuare nella propria offerta un diverso contratto collettivo, a condizione che il medesimo garantisca ai lavoratori le stesse tutele economiche e normative, complessivamente considerate.

Va osservato che il comma 3 dell'articolo in commento, nella sua formulazione originaria antecedente rispetto al d.lgs. n. 209 del 2024 (e, in particolare, all'introduzione dell'allegato I.01), *ratione temporis* applicabile, ha lasciato aperta la questione delle concrete modalità di verifica dell'effettiva equivalenza delle tutele tra i due CCNL, ossia il CCNL indicato nei documenti iniziali di gara e il CCNL, alternativamente indicato dall'operatore economico nella propria offerta. Per questo motivo, in mancanza di specifici elementi normativi di riferimento, come si è detto, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza di settore un'ampia discrezionalità tecnica della stazione appaltante nella valutazione dell'equivalenza dei CCNL, a fronte di un onere dell'operatore economico di fornire una puntuale dimostrazione dell'equivalenza dei livelli di tutela dei due CCNL (T.A.R. Campania – Napoli, IV, 21.2.2025, n. 1463).

Orbene, ai fini della partecipazione alla gara, la mandante Crezza si è obbligata ad eseguire la quota del 10% delle lavorazioni in OG4 costituenti la c.d. categoria prevalente.

La mandante Crezza, pur avendo assunto l'esecuzione di lavorazioni di categoria prevalente ha dichiarato di applicare il CCNL Laterizi – Aziende industriali, diverso da quello indicato dalla legge di gara (CCNL Edilizia F012). A tale riguardo, il Collegio rileva che il documento prodotto per la prima volta in appello, denominato 'patti parasociali', in disparte l'inammissibilità per divieto dei *nova* ai sensi dell'art. 104 c.p.a., non prova, come pretende l'appellante, che la

mandante Crezza si occuperebbe della sola 'produzione di manufatti e relativa posa in opera', stante la dichiarazione, sopra riportata, resa in sede di partecipazione alla gara, con la quale si è espressamente qualificata.

Né si può predicare che vi sia stato un vizio di istruttoria nel procedimento di verifica delle tutele attivato dall'ASPI, atteso che quest'ultima, a seguito delle divergenze riscontrate, ha invitato il RTI Baraldini a fornire chiarimenti e a trasmettere, in sede di soccorso istruttorio ex art. 101 del Codice, la dichiarazione della società Crezza di equivalenza delle tutele.

Come risulta dai fatti di causa, l'ASPI ha valutato la dichiarazione di equivalenza delle tutele, unitamente alla documentazione allegata, anche avvalendosi del supporto di consulenti esperti in materia, e ha riscontrato significative differenze tra i due CCNL:

a) Lavoro straordinario: "*la dichiarazione evidenzia che alcune maggiorazioni previste dal CCNL Laterizi sono superiori o uguali a quelle del CCNL F012. Tuttavia, l'equivalenza non può fondarsi su singole voci favorevoli, bensì su una valutazione sistemica. Il CCNL Laterizi presenta una struttura meno tutelante, con percentuali inferiori in diverse casistiche e una disciplina più frammentata*";

b) Assistenza integrativa e welfare: "*il CCNL F012 prevede forme di assistenza sanitaria e welfare vincolanti e strutturate, mentre il CCNL Laterizi si affida a misure aziendali volontarie. La certificazione UNI/PdR 125:2022, nonché la dichiarazione dell'O.E. di aver avviato iniziative come la corresponsione di buoni pasto, corsi di formazione o polizze assicurative, pur rilevanti, non garantiscono la permanenza né la vincolatività delle prestazioni, che restano nella discrezionalità dell'impresa. Le tutele contrattuali devono essere oggettive e garantite, non basate su policy interne*"; c) Preavviso: "*le differenze nei termini di preavviso, seppur minime, sono sistematiche e incidono sulla tutela del lavoratore. Inoltre, il CCNL Edilizia presenta una maggiore rigidità e protezione in caso di licenziamento, elemento non trascurabile in ambito appalti pubblici*";

d) Lavoro supplementare: "*l'O.E. sostiene che le maggiorazioni applicate sono superiori al 20%, ma succede solo se queste coincidono con il lavoro straordinario notturno o festivo (che è comunque meno tutelante rispetto all'F012). Il CCNL Edilizia prevede una maggiorazione fissa del 20% per il lavoro supplementare che manca nell'F021*";

e) Lavoro part-time: "*la mancata possibilità di verifica della percentuale massima di lavoratori part time rappresenta un limite oggettivo. Il fatto che attualmente non vi siano lavoratori part-time non esclude la futura applicazione di norme meno tutelanti*";

f) Contribuzione alla Cassa Edile: "*altro punto critico resta la mancata iscrizione e conseguentemente il mancato versamento dei contributi alla Cassa Edile".*

Pertanto, la stazione appaltante ha concluso che: *"il CCNL Laterizi – Aziende Industriali non possa essere considerato equivalente al CCNL Edilizia – Aziende Industriali (F012) sotto il profilo delle tutele contrattuali*".

Come osservato dall'ASPI con memoria, sono inconferenti i richiami alla Relazione ANAC, al Contributo CNEL, atteso che il giudizio di equivalenza effettuato dalla stazione appaltante è stato fondato sulla verifica delle tutele e quindi anche della equivalenza economica delle stesse, che può essere accertata quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara.

L'ASPI ha escluso l'equivalenza economica delle tutele previste dal CCNL Laterizi rispetto al CCNL Edilizia rilevando correttamente che il superminimo assorbibile non può essere incluso nella valutazione di equivalenza in quanto è soggetto a variazioni e riduzioni, e non costituisce un elemento fisso della retribuzione (Cons. Stato n. 3209 del 2026); come anche l'indennità di cantiere, che è di incerta applicazione, ed è quindi un elemento variabile della retribuzione. Neppure può avere rilievo l'assunto rinnovo del CCNL Laterizi, inesistente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta e successivo al momento dell'istruttoria e dell'adozione del provvedimento di esclusione.

Le critiche prospettate dall'appellante che denuncia un errore metodologico dell'ASPI, la quale, a suo avviso, si sarebbe limitata ad un riscontro numerico degli scostamenti normativi rilevati, senza svolgere un giudizio complessivo di sintesi sulla rilevanza delle divergenze tra i due CCNL, non possono essere condivise.

Ciò in quanto la stazione appaltante ha dapprima analizzato l'incidenza di ogni scostamento con specifica motivazione e, poi, ha espresso un giudizio qualitativo sulla rilevanza dello scostamento sulla base della valutazione complessiva delle tutele.

Nella fattispecie, l'ASPI ha correttamente applicato il procedimento per la valutazione della equivalenza delle tutele dei CCNL, a mezzo di un raffronto 'sistemico' (come lo definisce il T.A.R.) tra i due regimi contrattuali servendosi anche dell'ausilio di esperti nel settore, i quali hanno reso un parere congruo e privo di vizi logici.

La tesi difensiva prospettata dall'appellante, per quanto suggestiva, non scalfisce le conclusioni a cui è giunta la stazione appaltante, atteso che presenta anche profili di inammissibilità, posto che sembra finalizzata a sostituire il giudizio tecnico espresso dall'ASPI, che sfugge al sindacato di legittimità di questo Giudice, in quanto logico, non arbitrario, ragionevole e aderente ai fatti, con un diverso e personale apprezzamento.

Si deve convenire con la valutazione espressa dal T.A.R., il quale ha accertato la non equivalenza in ragione del fatto che il CCNL Laterizi presenta tutele economiche complessivamente inferiori, posto che, come si è detto, '*tale equivalenza sussiste solo qualora il valore delle componenti fisse della retribuzione globale annua risulti almeno pari a quello del contratto collettivo indicato nella lex specialis*'.

Diversamente da quanto sostenuto dal RTI Baraldini, dalla documentazione in atti emergono scostamenti che si traducono in un trattamento deteriore per i lavoratori del CCNL Laterizi abbastanza significativi, ampiamente illustrati nel provvedimento di esclusione, come sopra riportati.

Da siffatti rilievi consegue l'inammissibilità della richiesta istruttoria, riproposta nel presente giudizio dall'appellante, atteso che i principi sopra ampiamente espressi inducono a ritenerne l'irrilevanza ai fini del decidere, essendo emerso dai rilievi documentali e dalle deduzioni delle parti, la non equivalenze delle tutele, come precisate dalla stazione appaltante nel provvedimento impugnato, tra il CCNL indicato dalla legge di gara e quello che avrebbe applicato il RTI appellante.

9. Con il secondo motivo di appello, il RTI Baraldini contesta la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto la denuncia, prospettata con il ricorso introduttivo, secondo cui l'ASPI non avrebbe dovuto effettuare alcun giudizio di equivalenza, in quanto il CCNL Laterizi sarebbe specialistico in relazione alle prestazioni svolte dalla mandante Crezza.

L'appellante contesta la conclusione a cui giunge il T.A.R., laddove ha ritenuto che la stazione appaltante avesse legittimamente individuato nella legge di gara il solo CCNL Edilizia F012 quale contratto di riferimento per l'intera commessa, reputando conforme al quadro normativo la riconduzione di tutte le lavorazioni oggetto dell'appalto a un unico paradigma contrattuale, in ragione della loro asserita unitarietà funzionale e della prevalenza dell'attività edilizia.

9.1. Il Collegio ritiene infondata la critica, e quindi conferma l'assunto sostenuto da Collegio di prima istanza, atteso che le contestazioni espresse dal RTI Baraldini '*lambiscono lo spazio della discrezionalità tecnica di esclusiva spettanza di ASPI'*, oltre al fatto che il tenore letterale dell'art. 11 del Codice non ammette deroghe al controllo della stazione appaltante, obbligo ribadito dal disciplinare di gara, che ha onerato il RUP di verificare l' equivalenze delle tutele nel caso in cui il concorrente avesse dichiarato di applicare un diverso contratto collettivo.

Il giudizio di equivalenza, diversamente da quanto sostenuto dal RTI ricorrente, è un atto doveroso della stazione appaltante (Cons. Stato, n. 9510 del 2025).

L'assunto è in linea con la giurisprudenza di questa Sezione, che, in più occasioni, ha osservato come: "*la determinazione di affidamento/aggiudicazione debba necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza, la quale assume, pertanto, carattere obbligatorio"* (Cons. Stato, n. 7281 del 2025; *id.* n. 9075 del 2025).

Va, pertanto, respinta la censura con la quale il RTI Baraldini sostiene che la sentenza appellata sarebbe errata nella parte in cui il T.A.R. avrebbe travisato la portata dell'art. 11 del Codice, il quale non richiederebbe sempre lo svolgimento di un giudizio di equivalenza nel caso di indicazioni di un CCNL diverso da quello previsto dalla *lex specialis*, laddove, come nella specie, il CCNL adottato ha natura specialistica e maggiore pertinenza.

L'appellante lamenta che il T.A.R. avrebbe errato nel qualificare 'edili' le lavorazioni assunte dalla Crezza ignorando le evidenze documentali che attestano, invece, la natura industriale dell'impresa.

La mandante Crezza opera nel settore della produzione di componenti laterizi e, nell'ambito

del RTI, è deputata alla realizzazione di conci e blindaggi metallici con centine, quindi si colloca in un ambito ontologicamente distinto rispetto a quello delle costruzioni in senso proprio.

Inoltre, il RTI sostiene che la mandante Crezza sarebbe coinvolta esclusivamente per la fornitura dei manufatti, pertanto, il CCNL Laterizi sarebbe l'unico contratto coerente con l'attività stessa concretamente svolta. Ciò in quanto, il CCNL Edilizia F012, pur riferendosi alla realizzazione di opere infrastrutturali, non contempla, se non via meramente accessoria e non qualificante – le attività di produzione industriale di manufatti prefabbricati in stabilimento, riconducibili invece alla distinta classificazione ATECO 42.11.00 (costruzione di strade e autostrade), afferente alla macrocategoria F (costruzioni).

La critica non può trovare condivisione, in quanto la mandante Crezza si è assunta nell'ambito del RTI Baraldini l'obbligo di eseguire esclusivamente il 10% delle lavorazioni e non della fornitura con possa in opera relative alla categoria prevalente OG4, ossia quelle lavorazioni considerate dall'ASPI ai fini dell'indicazione del CCNL Edilizia come '*strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto*'.

Inoltre, è infondato l'assunto sostenuto dal RTI Baraldini secondo cui l'ASPI avrebbe dovuto parametrare la scelta del CCNL all'attività in generale svolta dall'impresa in maniera prevalente, sicché, in sostanza, la stazione appaltante avrebbe dovuto indicare tanti CCNL quante sono le prestazioni oggetto dell'appalto.

Orbene, la tesi secondo cui l'art. 11 del Codice, nel prevedere che il CCNL debba essere '*strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente'*, esenterebbe dallo svolgimento del giudizio di equivalenza quelle situazioni in cui il CCNL diverso indicato dal concorrente sia l'unico riferibile alla specifica attività dallo stesso svolta, non trova riscontro nel dato normativo, e neppure con quanto previsto dalla legge di gara.

Infatti, stante il tenore letterale della disposizione nella parte in cui si chiede che il CCNL debba essere '*strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto'*, si deve convenire con quanto affermato dal T.A.R. in relazione all'interpretazione dell'art. 11 del Codice, ossia che: "*il baricentro"* per la scelta del CCNL sono le prestazioni oggetto dell'appalto da eseguire.

Ne consegue che, sotto il profilo della logicità e ragionevolezza, il potere discrezionale della stazione appaltante è stato correttamente esercitato, avendo la stessa, nella scelta del CCNL applicabile, dato prevalenza all'attività oggetto della commessa, pertanto si deve concludere per la piena legittimità della scelta di optare per un unico contratto ove questo rifletta la natura prevalente o assorbente delle lavorazioni complessivamente messe a gara.

Le argomentazioni diffusamente sostenute dall'appellante nello sviluppo illustrativo del mezzo, circa la '*natura delle attività svolte da Crezza*', facendo riferimento al codice Ateco indicato nella visura CCIAA, sono infondate, in quanto si pretende di superare il dato normativo e, quindi, l'obbligo di valutare, in ogni caso, per la stazione appaltante, la sussistenza delle medesime tutele tra il CCNL indicato dalla legge di gara e quello previsto dall'operatore

economico.

Dai documenti di gara emerge, come sopra precisato, che la società Crezza si è assunta una parte delle lavorazioni principali in categoria OS34 che afferiscono ad una attività edilizia in senso stretto, e non come deduce l'appellante, come mera fornitura. In ogni caso, come acutamente ha osservato il T.A.R., ai seni dell'Allegato II.12, Tabella A) del Codice, le prestazioni asseritamente svolte dalla mandante riguardano le '*Opere d'arte nel sottosuolo'*, attività rispetto alle quali il CCNL Edilizia risulta il paradigma contrattuale logicamente connesso. Mentre, con riferimento all'assunta mera realizzazione e posa in opera di 'manufatti industriali', l'Allegato X al d.lgs. n. 81 del 2008 riconduce nei '*lavori di costruzione edile (…) il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili'*.

Inoltre, dall'oggetto sociale della società si rileva anche la natura edile delle lavorazioni dalla stessa effettuate, evincibile dalle categorie SOA possedute. Pertanto, la tesi secondo cui la posizione della mandante Crezza nell'ambito del RTI, per l'attività concretamente svolta, sia riconducibile solo al CCNL Laterizi, non trova riscontro negli atti di gara.

In ogni caso, come affermato dal T.A.R., l'eventuale natura non strettamente edile di una parte delle prestazioni della Crezza, come anche il codice ATECO della stessa, non possono giustificare l'applicazione di un diverso contratto collettivo che abbia tutele deteriori, pertanto '*le prestazioni da eseguire in cantiere, anche ove fossero, per mera ipotesi, minoritarie rispetto a quelle svolte in stabilimento, devono comunque rimanere soggette ai livelli minimi di tutela inderogabilmente individuati dalla stazione appaltante'.* Diversamente opinando, si giungerebbe al risultato paradossale di applicare regimi contrattuali differenti (e, nel caso di specie, tutele deteriori) a lavoratori che operano nel medesimo contesto di cantiere, frustrando la *ratio* stessa dell'art. 11 del Codice.

10. Va respinto anche il terzo motivo di appello, con il quale il RTI Baraldini ha contestato la decisione impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha ritenuto manifestamente irrilevante e infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Codice, ove dovesse essere interpretato nel senso di prevedere come obbligatorio il giudizio di equivalenza, denunciando un eccesso di delega ex art. 76 Cost. '*perché il legislatore delegato avrebbe ecceduto dagli indirizzi ricevuti da quello delegante, favorendo, peraltro, un'evoluzione del quadro normativo incoerente con il più generale sistema'.* Secondo parte appellante, la delega conferita ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. h), n. 2 della l. n. 78/2022 sarebbe stata concepita al fine di consentire in sede di gara l'individuazione non già di un unico contratto collettivo, da sottoporre sempre e comunque a un vaglio di equivalenza, bensì di una pluralità di contratti commisurati all'eterogeneità delle prestazioni che compongono l'appalto.

10.1. Il Collegio ritiene che il T.A.R. abbia correttamente respinto la critica, in quanto manifestamente irrilevante, atteso che il CCNL indicato dalla *lex specialis* risulta coerente con la natura delle lavorazioni che la mandante Crozza si è impegnata ad eseguire all'interno del RTI, per le quali l'ASPI ha indicato il CCNL Edilizia (F012) quale '*strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto*'.

Invero, il Giudice di prime cure osserva: '*Se, dunque, le prestazioni che Crezza si è impegnata ad eseguire sono proprio quelle in funzione delle quali la stazione appaltante ha individuato il contratto di riferimento, la questione di legittimità sollevata risulta irrilevante ai fini del decidere, dato che la ricorrente contesta la legittimità di un meccanismo di verifica dell'equivalenza tra settori eterogenei che, nel caso di specie, non troverebbe comunque applicazione, essendo il CCNL indicato dalla lex specialis coerente con la natura intrinseca delle lavorazioni assunte dal componente del RTI'.*

Diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, il Legislatore delegato ha recepito i criteri e i principi direttivi della legge delega, atteso che l'art. 11 del Codice consente '*di indicare il CCNL avuto riguardo all'attività prevalente*', dell'appalto e i concorrenti hanno la facoltà '*di indicare, nella propria offerta, un CCNL diverso, purchè assicuri ai lavoratori le medesime tutele previste dal CCNL indicato dalla stazione appaltante*'.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. h) n. 2 della l. 78/2022, tra i criteri indicati, viene precisato: '*l'obbligo…2) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano sostanziale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contrastare il lavoro irregolare'.*

Il RTI appellante ha contestato la suddetta statuizione, assumendo che il T.A.R. sia giunto a tale conclusione conferendo un rilievo alla categoria SOA '*che l'ordinamento non le riconosce'*.

Li può ritenere che la norma sia stata scritta in violazione dell'art. 76 Cost., tenuto conto del tenore letterale dell''art. 1, comma 2, lett. h), n. 2 del d.l. 78/2022, sopra enunciato.

'assunto non può essere condiviso per i rilievi sopra ampiamente enunciati, dovendosi dare rilievo anche al fatto, sopra precisato e comunque evidenziato dal Tribunale di prime cure, che le lavorazioni assunte dalla mandante Crezza, anche a voler ritenere che si concretino in una fornitura con posa in opera, sono di natura edile ai sensi dell'Allegato X al d.lgs. n. 81 del 2008.

Né sPertanto, in adesione a tale principio, l'art. 11 del Codice ha stabilito che le stazioni appaltanti indichino, nei documenti di gara, il CCNL applicabile "il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto" (e non con l'attività svolta dall'impresa) e che i concorrenti ne siano tenuti all'applicazione, salva la facoltà per quest'ultimi di indicare, nella propria offerta, un CCNL diverso, purché assicuri ai lavoratori le medesime tutele previste dal CCNL indicato dalla stazione appaltante (co. 3).

Il Legislatore delegato ha recepito i criteri e i principi della legge delega, e proprio nella consapevolezza della possibile eterogeneità delle prestazioni che possono venire in rilievo nella esecuzione di un appalto ha consentito agli operatori di indicare un CCNL diverso, ma garantendo le medesime tutele di quello indicato dalla stazione appaltante.

11. Il quarto motivo di appello non può trovare accoglimento.

11.1. Con il mezzo, l'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto la censura prospettata con il ricorso introduttivo con la quale si erano sollevate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Codice con riferimento agli artt. 3, 39, 41, 97 e 117 e 118 Cost.

In particolare, con riferimento alla violazione degli artt. 3, 39 e 41 Cost., il RTI Baraldini assume che l'art. 11 del Codice sarebbe costituzionalmente illegittimo "*nella misura in cui il giudizio di equivalenza delle tutele tra CCNL dovesse essere letto in modo rigido e atomistico, e cioè volto a individuare la perfetta sovrapponibilità tra tutele normative ed economiche offerte dal CCNL del concorrente (ove diverso da quello indicato nella lex specialis), senza invece aver riguardo, in ottica sinergica, complessiva e sostanziale, a una tendenziale equiparabilità, che tenga conto delle specificità dei singoli settori e anche degli impegni aziendali concretamente assunti dall'operatore economico, laddove concorrano appunto ad assicurare la suddetta equiparabilità (che invece ASPI ha ritenuto irrilevanti*)".

Le denunce non sono supportate dal quadro normativo di riferimento, infatti sia il Consiglio di Stato nella Relazione illustrativa al d.lgs. 36/2023, sia la giurisprudenza di settore, hanno escluso la sussistenza di qualsivoglia contrasto dell'art. 11 cit. con gli artt. 3, 39 e 41 Cost., sul presupposto che "*l'impresa resta libera di applicare condizioni contrattuali diverse nello svolgimento della propria attività imprenditoriale e resta altresì libera di non adottare il determinato CCNL individuato dalla stazione appaltante, potendo dimostrare che le tutele da essa offerte sono equivalenti; in tal caso, essa si assoggetta a una verifica più puntuale e alla possibile esclusione dalla procedura, senza che tale sistema presenti profili di interferenza con i principi costituzionali evocati*" (Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 2026, n. 3476).

A supporto del percorso logico seguito dal T.A.R., il Collegio rammenta, infatti, che il potere – dovere delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di indicare nei documenti iniziali di gara il contratto collettivo applicabile trova il suo contrappeso nella incomprimibile facoltà degli operatori economici di individuare nella propria offerta un diverso contratto collettivo.

Tanto serve a dissipare i dubbi di incostituzionalità in relazione ai parametri degli artt. 3, 39 e 41, 97, 117 Cost.

L'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 ha la finalità di tutelare i lavoratori evitando che la competizione tra imprese si svolga utilizzando la contrazione delle tutele, che possano consentire una diminuzione dei costi e, quindi, la violazione della *par condicio competitorum.* Quindi, si deve escludere l'obbligo dell'Amministrazione di indicare nel bando ogni singolo contratto collettivo che viene in rilievo per le varie prestazioni coinvolte. In questo caso, in violazione dell'art. 97 Cost., la stazione appaltante sarebbe gravata da un carico di adempimenti in merito alla verifica delle equivalenze delle tutele, con rischio di proliferazione di contenziosi all'esito delle valutazioni.

Con riferimento alle doglianze riferite all'art. 118 Cost. si ribadisce quanto precisato dal T.A.R., ossia che, essendo state proposte come corollario della dedotta violazione degli artt.

39 e 41 Cost., sono prive di autonoma consistenza argomentativa.

12. Parimenti infondata è la censura di illegittimità costituzionale laddove il RTI Baraldini assume che l'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 sarebbe irragionevole per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. nella parte in cui non consente "la partecipazione alle gare in raggruppamento di imprese, ammettendone altresì la riorganizzazione in casi "patologici", salva la comprovata non mutazione sostanziale dell'offerta. Lamenta che, nel caso di specie, per una presunta non equiparabilità del CCNL applicato da una mandante che partecipava al raggruppamento con una percentuale irrisoria (7%), l'ASPI ha escluso l'intero RTI Baraldini, senza consentire al raggruppamento di estromettere la Crezza e riorganizzarsi in riduzione, conservando i requisiti di qualificazione e potendo assicurare la sostanziale equivalenza dell'offerta. In questa chiave interpretativa, ad avviso dell'appellante, la norma finisce per violare i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lett. h) n. 2 della legge delega n. 78 del 2022, in violazione dell'art. 76 Cost.

A tale riguardo, il RTI ricorrente lamenta che il T.A.R. avrebbe obliterato tale verifica non ritenendola necessaria, pertanto insiste, in via subordinata all'accoglimento del primo o del secondo motivo di appello, per la proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 d.lgs. n. 36 del 2023 anche sotto tale profilo.

12.1. Il Collegio ritiene l'irrilevanza della questione di costituzionale prospettata, atteso che l'art. 97 del d.lgs. n. 36 del 2023, presuppone da un lato una carenza dei requisiti di ordine soggettivo o professionale e dall'altro sancisce il principio di immodificabilità dell'offerta, pertanto tale disposizione non è applicabile al caso in esame.

L'individuazione del contratto collettivo è qualificata dalla giurisprudenza quale elemento essenziale dell'offerta, trattandosi di indicazione necessaria ai sensi degli artt. 11 e 41 del Codice e idonea a conformare la struttura dei costi, quindi come tale esula dal perimetro applicativo dell'art. 97 del Codice.

Nel caso di applicazione, da parte dei componenti del RTI di un regime contrattuale difforme da quello prescritto dalla *lex specialis* ed a questo non equivalente, il rimedio sostitutivo ed escludente di cui all'articolo 97 del d.lgs. n. 36 del 2023, non è applicabile.

E ciò in quanto tale articolo, nel contemperare la possibilità per il RTI di attivare rimedi escludenti o sostitutivi nei confronti del componente incorso in una causa di esclusione, specifica che il concorrente deve trovarsi in una delle situazioni di cui agli articoli 94 e 95 o non di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 100 del d.lgs. n. 36 del 2023, presupponendo dunque una carenza dei requisiti di ordine soggettivo o professionale.

Invero, l'individuazione del contratto collettivo integra un elemento essenziale dell'offerta (Cons. Stato, n. 9510 del 2025*; id.* n. 2605 del 2025), perché incide sui costi della commessa.

13. Con l'ultimo mezzo, il RTI Baraldini contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha respinto il motivo con cui richiedeva la disapplicazione (ovvero, in via subordinata, il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE) dell'art. 11 del Codice in ragione di un presunto

contrasto con gli artt. 49 e 56 TFUE e con l'art. 70 della Direttiva 2014/24/UE. A tal fine, sostiene che "*l'art. 11 del Codice, invero, ove inteso nel senso di pretendere una valutazione di perfetta sovrapponibilità ed equivalenza tra CCNL, anche quando il concorrente applichi un CCNL specialistico pienamente pertinente alle prestazioni oggetto dell'appalto che giustifichi le divergenze riscontrate, determina una restrizione non giustificata delle libertà fondamentali garantite dagli artt. 49 e 56 TFUE*".

13.1. Il Collegio osserva che nessun violazione dei principi enunciati dal diritto euro unitario sono ravvisabili nella disposizione in commento, dovendosi dare rilievo al fatto che, come più volte si detto, viene assicurata all'operatore economico la facoltà di scegliere il CCNL applicabile, e non essendo consentita alla stazione appaltante l'imposizione di alcun CCNL.

Tale scelta è condizionata solo dalla necessità di assicurare ai lavoratori tutele equivalenti, non solo per la garanzia del diritto al lavoro e nell'ottica protezionistica dei lavoratori, ma soprattutto per assicurare la *par condicio* tra i concorrenti ed evitare manifestazioni di concorrenza sleale, atteso che l'applicazione del CCNL incide sui costi della manodopera e, quindi, sull'offerta economica.

In questo modo, si evitano fenomeni di c.d. *dumping contrattuale,* ovvero forme di concorrenza al ribasso attraverso la sottoscrizione di contratti collettivi non sufficientemente tutelanti i lavoratori, che consentono all'operatore economico un risparmio diretto sul costo del lavoro.

In fattispecie analoga a quella per cui si procede, questo Consiglio di Stato, con sentenza n. 3476 del 2026, ha precisato: "*la richiesta dell'ordinamento italiano (connotato da una molteplicità di contratti collettivi) è quella di indurre l'offerente ad applicare un diverso trattamento rispetto a quello che l'operatore applica, seppur contenuto in un contratto collettivo, che meglio risponde alla tutela del lavoro secondo le regole dettate dallo stesso legislatore*"; di conseguenza, "*posto che nella scelta fra contratti collettivi il legislatore italiano ha dettato specifici criteri volti a garantire il più possibile la finalità di protezione sociale, può ritenersi che il mancato rispetto delle condizioni stabilite dal contratto collettivo scelto dalla stazione appaltante costituisca un'ipotesi che rientra direttamente negli obblighi applicabili alle procedure a evidenza pubblica in materia di diritto sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale e dai contratti collettivi (in base alle direttive sopra richiamate)*".

Né, infine, sussiste contrasto con l'art. 49 e l'art. 56 della Direttiva 24/2014/UE sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi, come dedotto dall'appellante, il quale argomenta che la disposizione '*si traduce in una misura capace di ledere al contempo tutte quelle norme e principi e di portare ad una violazione e falsa applicazione dell'art. 70 della Direttiva 24/2014, dal momento che – come insegna la giurisprudenza dell'Unione – esistono misure meno restrittive, quali quella propria del caso di interesse, in cui assumendo per assurdo la non equipollenza, si diano CCNL specifici sottoscritti da rappresentanze sindacali leader e perfettamente coerenti vuoi con le prestazioni da eseguire vuoi con la porzione dell'oggetto dell'appalto*'. A tale riguardo, va rammentato che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha chiarito che '*il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro conclusi tra le parti sociali a*

chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio, indipendentemente dal paese in cui è stabilito il datore di lavoro, a condizione che si rispettino le norme del trattato CE, in particolare l'articolo 49' (Comunicazione Commissione delle Comunità Europee 458/2003, richiamata dal T.A.R. nella sentenza impugnata).

L'art. 11 del Codice rimette alla stazione appaltante l'individuazione del contratto collettivo, come si è detto, pertinente con l'oggetto dell'appalto, scelto a standard minimo di tutela dei lavoratori, e non costituisce una restrizione ingiustificata della concorrenza, o della libertà di stabilimento delle imprese, ma al contrario è uno strumento utile a garantire la *par condicio competitorum*, il *favor partecipationis*, e il principio del risultato, assicurando la leale competizione tra gli operatori, perché evita forme fraudolente di ribasso dei costi a danno delle tutele normative ed economiche della forza lavoro.

Ne consegue che non sussistono né i presupposti per disapplicare l'art. 11 del Codice, né per disporre il richiesto rinvio pregiudiziale.

14. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata, con assorbimento di ogni altra questione dedotta dalle parti, anche ai sensi dell'art. 101 c.p.a., tenuto conto che l'eventuale esame della stessa non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

15. La complessità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite del grado tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del grado.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore