



# Equivalenza del CCNL negli appalti: i limiti del superminimo

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5575 del 2026 chiarisce che il giudizio di equivalenza ex art. 11 D.Lgs. 36/2023 opera tra sistemi contrattuali collettivi e non tollera rimedi individuali.

Paola De Virgiliis   Diritto Amministrativo & Appalti e contratti pubblici   20 Agosto 2026   Lettura 18 min

**Stato della questione e quadro aggiornato al 20 Agosto 2026:** Il Consiglio di Stato consolida il principio per cui il superminimo ad personam non può sanare il differenziale economico e normativo tra contratti collettivi, qualificando l'art. 11 del Codice come norma imperativa di contrasto al dumping contrattuale.

## Abstract (Italiano)

La Sezione Quinta del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5575 del 2026, consolida il quadro interpretativo dell'art. 11 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 in materia di applicazione e verifica di equivalenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro nelle procedure di affidamento pubblico. Il Consiglio di Stato ha chiarito che il giudizio di equivalenza delle tutele tra il CCNL indicato nella lex specialis e il differente contratto applicato dall'operatore economico concorrente deve configurarsi come un confronto comparativo oggettivo tra sistemi contrattuali collettivi e non come accertamento del trattamento economico di fatto corrisposto a livello aziendale o individuale. Elementi retributivi accessori, discrezionali ed eventuali, quali il superminimo ad personam, non possono essere impiegati per colmare il differenziale tra discipline contrattuali, attesa la funzione pubblicistica di regolazione del mercato e di contrasto al dumping contrattuale presidiata dall'ordinamento dei contratti pubblici. La sentenza affronta altresì l'irrelevanza espulsiva del sopralluogo tardivo e i limiti del sindacato giurisdizionale non sostitutivo sulle valutazioni tecniche della commissione di gara.

## Abstract (English)

*The Fifth Section of the Italian Council of State, with judgment no. 5575 of 2026, consolidates the judicial interpretation of Article 11 of Legislative Decree no. 36/2023 concerning the application and equivalence assessment of National Collective Bargaining Agreements (CCNL) in public*



*procurement procedures. The Council of State ruled that the assessment of equivalence of worker protections between the collective agreement specified by the contracting authority and a different agreement applied by the bidder must be conducted as an objective system-level comparison between collective agreements rather than a review of the factual, individual economic treatment guaranteed by the employer. Discretionary and non-mandatory individual pay supplements, such as personal superminimums, cannot be utilized to bridge the regulatory and wage gaps between different collective agreements, given the public-interest regulatory function of Article 11 aimed at preventing social and wage dumping. The ruling also addresses the non-exclusionary nature of late site visits and the boundaries of non-substitutive judicial review over technical evaluation boards.*

### Punti Chiave dell'Analisi

- **Confronto oggettivo tra contratti collettivi:** Il giudizio di equivalenza ex [art. 11 D.Lgs. 36/2023](#) opera tra sistemi contrattuali collettivi e non sui trattamenti individuali di fatto.
- **Inidoneità del superminimo:** Il superminimo individuale ad personam non può colmare il differenziale normativo ed economico tra diversi CCNL.
- **Funzione pubblicistica antidumping:** L'art. 11 impedisce l'uso di contratti collettivi meno protettivi quale indebito vantaggio competitivo in gara.
- **Sopralluogo tardivo non escludente:** Il sopralluogo eseguito oltre il **termine ordinatorio** del bando non determina l'esclusione dell'offerta.

### Principio di Diritto / Massima Redazionale

*In materia di appalti pubblici, il giudizio di equivalenza tra il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dall'offerente e quello indicato dalla stazione appaltante ai sensi dell'[art. 11 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) deve essere condotto come confronto oggettivo tra sistemi contrattuali collettivi generali e astratti e non come verifica del trattamento economico di fatto che l'operatore economico si impegna a garantire ai lavoratori sul piano individuale o aziendale. Correttivi retributivi individuali ed eventuali, quali il superminimo, non possono colmare le differenze economiche e normative tra contratti collettivi nazionali ai fini di tale giudizio, atteso che la disciplina codicistica svolge una funzione pubblicistica inderogabile di regolazione del mercato e di contrasto al dumping contrattuale volta a impedire che l'applicazione di contratti strutturalmente meno protettivi costituisca uno strumento di indebito vantaggio concorrenziale.*

## 01. Il principio di applicazione dei contratti collettivi nel Nuovo Codice e la ratio dell'art. 11 D.Lgs. 36/2023

---

### 1.1 — La tutela del lavoro negli appalti pubblici tra libertà d'impresa e contrasto al dumping contrattuale

Nel disegno ordinamentale delineato dal [D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#), la disciplina sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro rappresenta uno dei pilastri più innovativi e qualificanti della riforma. L'[art. 11 del Codice dei contratti pubblici](#) sancisce il principio fondamentale secondo cui al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni deve essere garantita l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale **stipulato dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative** sul piano nazionale.<sup>1</sup>

Tale disposizione realizza un delicato bilanciamento tra il principio di **libertà di iniziativa economica privata** sancito dall'[art. 41 Cost.](#) e la doverosa **tutela della dignità retributiva dei lavoratori** presidiata dall'[art. 36 Cost.](#) Il legislatore ha inteso arginare in radice il fenomeno del **dumping contrattuale e salariale**, impedendo che gli operatori economici possano formulare offerte al ribasso basate sulla compressione dei diritti e delle retribuzioni del personale, alterando la corretta concorrenza nelle procedure di evidenza pubblica.<sup>2</sup>

La funzione dell'art. 11 trascende la mera sfera giuslavoristica per assumere una **rilevanza pubblicistica di regolazione del mercato**: le condizioni economiche e normative stabilite nel contratto collettivo di settore indicato dalla stazione appaltante fungono da **parametro minimo inderogabile**, al di sotto del quale l'offerta economica non può scendere senza incorrere nell'illegittimità per violazione delle regole di gara e dei principi generali di solidarietà sociale.

L'inquadramento sistematico dell'[art. 11 del Nuovo Codice](#) evidenzia una netta cesura rispetto al previgente assetto normativo di cui al D.Lgs. n. 50/2016. Nella disciplina attuale, la scelta del contratto collettivo non è rimessa alla totale discrezionalità dell'appaltatore, ma costituisce un elemento qualificante della proposta negoziale sottoposto a penetrante scrutinio di conformità

pubblicistica. La salvaguardia dei livelli retributivi minimi e delle condizioni di sicurezza sul lavoro assurge a canone di ordine pubblico economico, preordinato a scongiurare che l'efficienza economica della commessa pubblica sia conseguita a discapito della dignità dei lavoratori e della stabilità sociale.

**Funzione pubblicistica dell'art. 11:** La disciplina dei contratti collettivi negli appalti pubblici costituisce un presidio di regolazione del mercato volto a evitare che il risparmio sul costo del lavoro diventi una leva di concorrenza sleale tra le imprese.

## 1.2 — La facoltà di indicare un CCNL differente e i presupposti dell'equivalenza delle tutele

In ossequio alla **libertà di organizzazione d'impresa**, i commi 3 e 4 dell'[art. 11 D.Lgs. 36/2023](#) consentono ai concorrenti di indicare nella propria offerta l'applicazione di un **differente contratto collettivo nazionale**, a condizione che esso garantisca ai lavoratori le medesime tutele economiche e normative di quello specificato dalla stazione appaltante nella *lex specialis*.

Tale facoltà impone all'operatore economico l'onere di allegare una dettagliata **dichiarazione di equivalenza delle tutele**, corredata da una rigorosa relazione comparativa. L'Amministrazione ha il dovere di vagliare tale dichiarazione prima di procedere all'aggiudicazione definitiva, applicando le modalità di verifica previste per il **controllo dell'anomalia dell'offerta** ex [art. 110 del Codice](#). Sul piano applicativo, il nodo cruciale riguarda i limiti della nozione di **equivalenza delle tutele ccnl e superminimo**, ovvero se le carenze strutturali del contratto applicato possano essere sanate da impegni retributivi *ad personam*.

La procedura di verifica dell'equivalenza delineata dall'[art. 110 D.Lgs. 36/2023](#) impone alla stazione appaltante una disamina analitica che non può risolversi in una mera presa d'atto formale delle dichiarazioni rese dall'operatore. Il RUP e la commissione giudicatrice hanno il compito di verificare puntualmente la consistenza delle singole voci che compongono il trattamento economico complessivo, accertando che il **differenziale retributivo orario**, le indennità di turno, le maggiorazioni per flessibilità e gli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto non risultino inferiori a quelli garantiti dalla contrattazione collettiva leader di settore.

## 02. La fattispecie: affidamento di servizi all'infanzia e contestazione dell'equivalenza economica

---

### 2.1 — I fatti di causa e il ricorso avverso l'aggiudicazione per difetto di equivalenza del CCNL

La controversia decisa dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 5575 del 2026 origina da una procedura di gara aperta indetta da un Comune per la concessione del servizio di asilo nido comunale. La documentazione di gara individuava quale contratto collettivo di riferimento il **CCNL per i dipendenti delle Cooperative Sociali**, prescrivendo l'applicazione delle relative tabelle retributive e delle correlate tutele di categoria.<sup>3</sup>

La società cooperativa risultata aggiudicataria dichiarava in offerta di applicare un contratto collettivo differente e presentava una relazione di equivalenza nella quale, a fronte di una retribuzione tabellare oraria inferiore rispetto al CCNL Cooperative Sociali, si impegnava a colmare il differenziale economico mediante la **corresponsione di un superminimo orario individuale**. La concorrente seconda classificata adiva il TAR Puglia (Sezione Staccata di Lecce), contestando l'**inidoneità del superminimo** a garantire l'effettiva equivalenza delle tutele e impugnando altresì l'ammissione dell'aggiudicataria per tardività del sopralluogo obbligatorio.<sup>4</sup>

La specificità del **settore socio-educativo e dei servizi all'infanzia** rende ancor più evidente la delicatezza degli equilibri contrattuali. Nel caso di specie, il bando di gara richiedeva figure professionali altamente qualificate (educatori e personale ausiliario), per le quali il CCNL Cooperative Sociali prevede specifici **inquadramenti parametrici e tutele rafforzate** per i congedi formativi e la maternità. La proposta dell'aggiudicataria di applicare un contratto collettivo eterogeneo, compensando il minor salario tabellare con una voce provvisoria di superminimo, determinava una scopertura strutturale delle garanzie normative e previdenziali tipiche del comparto educativo.

| Profilo di Analisi                  | Tesi dell'Aggiudicataria                                         | Decisione Consiglio di Stato 5575/2026                                 |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Oggetto del giudizio di equivalenza | Trattamento economico complessivo di fatto erogato al lavoratore | Confronto oggettivo tra sistemi contrattuali collettivi (CCNL vs CCNL) |
| Valenza del superminimo ad personam | Elemento integrativo idoneo a colmare il gap retributivo         | Inidoneità assoluta: elemento eventuale e non vincolante               |
| Sopralluogo tardivo                 | Mera irregolarità formale non preclusiva                         | Termine ordinatorio: non comporta esclusione dalla gara                |

## 2.2 — La pronuncia del Consiglio di Stato e la conferma dell'annullamento dell'aggiudicazione

Il TAR Puglia accoglieva il ricorso della seconda classificata, annullando l'aggiudicazione per violazione dell'art. 11 del Nuovo Codice. Proposto appello dalla cooperativa aggiudicataria e appello incidentale dalla controinteressata, la Quinta Sezione di Palazzo Spada ha **respinto entrambi i gravami**, confermando integralmente la sentenza di primo grado.

« Il giudizio di equivalenza tra contratti collettivi ex art. 11 D.Lgs. 36/2023 deve essere condotto come confronto tra sistemi contrattuali collettivi e non come verifica del trattamento economico di fatto; correttivi individuali come il superminimo non possono colmare le differenze tra contratti nazionali a tutela della regolazione del mercato. »

I giudici amministrativi d'appello hanno evidenziato che la stazione appaltante è incorsa in un **vizio sostanziale di valutazione tecnica**, avendo indebitamente equiparato la disciplina collettiva di settore a un accordo integrativo unilaterale, con conseguente obbligo per il Comune di rinnovare la procedura di verifica dell'equivalenza escludendo correttivi di fatto non vincolanti.

## 03. La natura del giudizio di equivalenza: confronto tra sistemi contrattuali e non trattamenti di fatto

### 3.1 — La comparazione oggettiva e astratta tra discipline collettive nazionali

Il nucleo dogmatico della sentenza n. 5575 del 2026 risiede nella definizione rigorosa dell'oggetto del **giudizio di equivalenza delle tutele**. La Sezione Quinta chiarisce che la comparazione prescritta dall'[art. 11 D.Lgs. 36/2023](#) è una **valutazione di sistema**, che deve avere ad oggetto le complessive clausole normative ed economiche dei due contratti collettivi nazionali posti a raffronto, considerati nella loro dimensione collettiva, astratta e generale.<sup>5</sup>

Il raffronto non può limitarsi al solo salario base o ai minimi tabellari orari, ma deve estendersi all'intero **apparato delle tutele**: il trattamento di malattia e infortunio, i congedi parentali, le maggiorazioni per lavoro straordinario e notturno, gli scatti di anzianità, la disciplina dell'orario di lavoro, i fondi di previdenza integrativa e l'assistenza sanitaria contrattuale. Solo se il CCNL proposto dall'offerente assicura un livello di protezione complessivamente analogo a quello del CCNL a bando, l'equivalenza può ritenersi positivamente riscontrata.

La comparazione tra contratti collettivi nazionali non tollera scomposizioni atomistiche o valutazioni parziali. Un contratto collettivo rappresenta un microcosmo negoziale frutto di complessi compromessi sindacali, in cui le concessioni economiche trovano contrappeso in specifiche flessibilità normative e viceversa. Ammettere che la stazione appaltante possa ritenere equivalente un contratto privo di istituti fondamentali di tutela (quali l'**assistenza sanitaria integrativa di settore**, i permessi retribuiti per aggiornamento professionale o i fondi bilaterali di solidarietà) sulla base del solo dato quantitativo del monte ore retributivo significherebbe snaturare la funzione stessa della contrattazione collettiva di categoria.

**Valutazione di sistema:** L'equivalenza deve essere dimostrata tra le clausole contrattuali collettive generali, abbracciando retribuzione tabellare, scatti, welfare, orario e previdenza complementare.

### 3.2 — L'inidoneità del superminimo individuale e delle indennità aziendali a sanare il deficit

Dalla natura sistemica del giudizio discende l'**inidoneità strutturale del superminimo individuale** e delle indennità aziendali ad personam a colmare il differenziale tra contratti collettivi. Il superminimo rappresenta una voce retributiva meramente eventuale, legata a pattuizioni individuali tra datore e singolo dipendente, suscettibile di essere assorbita da futuri aumenti contrattuali o modificata nel corso del rapporto di lavoro, priva della stabilità e dell'inderogabilità proprie della fonte collettiva.

In materia di **equivalenza delle tutele ccnl e superminimo**, consentire che un contratto collettivo pirata o meno favorevole venga "sanato" con un'integrazione economica individuale frusterebbe la funzione dell'art. 11. L'impresa godrebbe infatti di una flessibilità organizzativa e di un risparmio sugli oneri riflessi e normativi che le consentirebbero di presentare un'offerta economica artatamente più competitiva rispetto alle concorrenti che applicano fedelmente il CCNL di categoria indicato dalla stazione appaltante.<sup>6</sup>

Sul piano giuslavoristico, il superminimo individuale è fisiologicamente soggetto al **principio dell'assorbibilità**: in assenza di espressa clausola di non assorbibilità pattuita per iscritto con ciascun lavoratore, qualsiasi futuro incremento dei minimi tabellari derivante dal rinnovo contrattuale andrebbe automaticamente a comprimere ed erodere la quota di superminimo precedentemente concessa. Tale **intrinseca precarietà** rende il superminimo strutturalmente inidoneo a fungere da garanzia economica stabile per l'intera durata dell'affidamento pubblico, esponendo i lavoratori al rischio di una successiva decurtazione retributiva.

## 04. Profili procedurali di gara: il sopralluogo tardivo e il sindacato giurisdizionale

### 4.1 — La valenza endoprocedimentale del sopralluogo e il divieto di esclusione per violazione di termini ordinatori

Accanto al tema centrale sull'**equivalenza delle tutele ccnl e superminimo**, la sentenza n. 5575 del 2026 offre importanti chiarimenti sulla disciplina del **sopralluogo obbligatorio nelle gare pubbliche**. La seconda classificata eccepiva la decadenza dell'aggiudicataria per aver effettuato la visita dei luoghi oltre la data limite indicata nel disciplinare, sebbene anteriormente alla scadenza del termine finale per la presentazione delle offerte.

Il Consiglio di Stato ha ribadito il principio di **tassatività delle cause di esclusione**: il sopralluogo costituisce un adempimento preordinato alla formulazione di un'offerta seria e consapevole, sicché la violazione del termine intermedio fissato per la sua esecuzione ha natura meramente ordinatoria e non può tradursi nell'estromissione del concorrente, purché l'ispezione sia stata effettivamente compiuta prima della trasmissione dell'offerta economica e tecnica.

**Sopralluogo e tassatività:** Il mancato rispetto del termine intermedio per il sopralluogo non determina esclusione se l'adempimento è compiuto prima del deposito dell'offerta.

### 4.2 — L'estensione del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche della commissione

La pronuncia di Palazzo Spada si sofferma altresì sui confini del **controllo giurisdizionale sulle valutazioni tecniche** compiute dalle stazioni appaltanti. Il sindacato del giudice amministrativo in materia di giudizio di equivalenza e di verifica di anomalia dell'offerta è pieno, penetrante ed effettivo, potendo scrutinare la coerenza logica, la ragionevolezza e l'attendibilità dei parametri comparativi utilizzati dalla commissione di gara.<sup>7</sup>

Tuttavia, tale sindacato **non ha natura sostitutiva**: il giudice amministrativo non può ricalcolare le voci di costo o sovrapporre la propria discrezionalità a quella dell'Amministrazione, dovendosi

limitare ad accertare il travisamento dei fatti o la violazione delle norme inderogabili di legge e disponendo, ove necessario, l'annullamento dell'atto affinché la stazione appaltante rinnovi legittimamente le proprie determinazioni.

L'esercizio del potere giurisdizionale rispetta rigorosamente il principio di separazione dei poteri e la riserva di amministrazione. Quando il giudice amministrativo riscontra un vizio di travisamento istruttorio o di difetto di motivazione nella valutazione di equivalenza del CCNL, egli non può dichiarare direttamente equivalente un altro contratto o individuare d'ufficio l'aggiudicatario, ma deve pronunciare l'annullamento giurisdizionale dell'atto viziato con **effetto conformativo**, vincolando l'Amministrazione a rinnovare la valutazione tecnica alla luce dei corretti principi di diritto enunciati in sentenza.

## 05. Riflessi operativi per le stazioni appaltanti e strategie di redazione delle offerte per gli operatori economici

### 5.1 — Le linee guida operative per la verifica dell'equivalenza in sede di anomalia e la mitigazione del rischio di contenzioso

Le indicazioni fornite dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato delineano un percorso operativo stringente per tutti i protagonisti delle commesse pubbliche. Le stazioni appaltanti sono chiamate a strutturare **tabelle sinottiche di verifica dell'equivalenza** che confrontino analiticamente le singole componenti contrattuali, verificando che il contratto alternativo sia stipulato da organizzazioni comparativamente più rappresentative e non contenga arretramenti di tutela economica o normativa.

Per gli operatori economici, la sentenza n. 5575 del 2026 impone di abbandonare strategie difensive basate su impegni economici estemporanei o superminimi individuali. Nella predisposizione dell'offerta, l'impresa che intenda avvalersi di un differente CCNL deve accertarsi preliminarmente che la disciplina contrattuale prescelta garantisca, per via di contrattazione collettiva, standard retributivi e normativi pienamente omogenei rispetto a quelli indicati nel bando di gara.

La corretta applicazione delle regole in materia di **equivalenza delle tutele ccnl e superminimo** si conferma quale presidio irrinunciabile per la legalità della spesa pubblica, garantendo sia la sostenibilità sociale dell'appalto sia la certezza giuridica dei rapporti negoziali tra pubblica amministrazione e mercato.

Nella prassi operativa, la redazione dei documenti di gara richiede una preventiva analisi di mercato da parte dei tecnici della stazione appaltante per individuare il CCNL maggiormente coerente con l'oggetto prevalente delle prestazioni. Al contempo, gli uffici legali delle imprese concorrenti devono dotarsi di **protocolli interni di valutazione comparativa preventiva**, avvalendosi di **perizie giuslavoristiche asseverate** che attestino l'omogeneità delle tutele prima della formulazione del ribasso d'asta, evitando contestazioni in sede di verifica di anomalia e scongiurando lunghi e onerosi contenziosi dinanzi al TAR e al Consiglio di Stato.

## Fonti Utilizzate

### Normativa di riferimento

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 11 (Codice dei contratti pubblici — Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Contratti di settore).

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 57 (Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi).

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 102 (Impegni dell'operatore economico).

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 108 (Criteri di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa).

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 110 (Offerte anormalmente basse e verifica di equivalenza).

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 36 (Diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente).

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 41 (Libertà di iniziativa economica privata e limiti).

### Giurisprudenza citata



1. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 5575** — del 2026 (Pres. D. Sabatino, Est. G. Rovelli)
2. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 4935** — del 2026 (Pres. D. Sabatino, Est. V. Perotti)
3. **TAR Puglia, Sezione Staccata di Lecce, Sezione Seconda, Sentenza n. 1461** — del 2025 (Pres. A. Pasca, Est. M. Stella)
4. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2878** — del 2026 (Pres. D. Sabatino, Est. V. Perotti)
5. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 1318** — del 2026 (Pres. D. Sabatino, Est. A. Urso)
6. **Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 202** — del 2026 (Pres. M. Lipari, Est. F. Fasano)
7. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 1922** — del 2026 (Pres. D. Sabatino, Est. S. R. Molinaro)



### Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.