

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Appalti pubblici ed equivalenza tra CCNL negli orientamenti della giurisprudenza: l'irrilevanza del superminimo

Anna Saioni

ADAPT Research Fellow

Working Paper n. 6/2026

ABSTRACT

La ricerca esamina il ruolo del superminimo nel giudizio di equivalenza economica tra contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, ai sensi all'art. 11 e all'All. I.01 del D. Lgs. n. 36 del 2023.

Attraverso l'analisi di dieci pronunce dei Tribunali amministrativi rese tra il 2025 e il 2026, il lavoro ricostruisce i due contrapposti orientamenti giurisprudenziali emersi sul tema.

L'orientamento dominante – otto sentenze – esclude il superminimo dal perimetro del giudizio di equivalenza: trattandosi di voce di fonte individuale, eventuale e concessa unilateralmente dal datore di lavoro, è ritenuto per sua natura inidoneo a garantire la stabilità e la certezza dell'equivalenza richieste dalla legge.

L'orientamento minoritario – due sentenze, peraltro di contenuto poco aderente alla lettera e alla *ratio* della legge – ne ammette la computabilità a condizioni specifiche: la non assorbibilità e il riconoscimento generalizzato e continuativo ai lavoratori per tutta la durata dell'appalto.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Il giudizio di equivalenza economica tra CCNL deve svolgersi confrontando le sole componenti fisse della retribuzione globale annua elencate nell'All. I.01 [orientamento dominante].
- Il superminimo, quale voce accessoria di fonte individuale, non è verificabile *ex ante* né è garantito dalla contrattazione collettiva [orientamento dominante].
- Quando il superminimo è pattuito come non assorbibile e riconosciuto per tutta la durata dell'appalto, acquisisce il carattere di stabilità e certezza [orientamento minoritario].
- Un impegno assunto dall'operatore economico in sede di gara e verificabile dalla stazione appaltante è giuridicamente vincolante [orientamento minoritario].

IL MESSAGGIO

La presente rassegna evidenzia, attraverso il dispositivo delle sentenze, gli argomenti formali e sostanziali elaborati dalla giurisprudenza amministrativa a favore o contro la rilevanza del superminimo – e, in generale, degli assegni *ad personam* – nel giudizio di equivalenza tra CCNL negli appalti pubblici. La questione solleva il dubbio se tale giudizio debba svolgersi sui soli testi contrattuali – mediante il confronto delle cd. «componenti fisse» della retribuzione globale annua previste dai contratti collettivi, ai sensi dell'art. 11 e all'All.I.01 del D. Lgs. n. 36 del 2023 – ovvero possa estendersi agli impegni individuali assunti dall'operatore economico in sede di gara verso i singoli lavoratori, quale il riconoscimento del superminimo. La giurisprudenza amministrativa dominante, conformemente alla *ratio* e allo spirito del Codice dei Contratti Pubblici, è oggi chiaramente orientata per un giudizio di equivalenza tra i testi contrattuali, escludendo giustamente il superminimo, in quanto per sua natura irrilevante rispetto a un confronto oggettivo tra sistemi contrattuali collettivi. L'orientamento minoritario ne riconosce invece la computabilità a particolari condizioni: interpretazione che esula tuttavia dal dettato legislativo e dai principi costituzionali in materia di libertà sindacale e libertà d'impresa, i quali mirano ad escludere, negli appalti pubblici, il ricorso a contratti collettivi in *dumping* rispetto a quelli stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Del resto, la stessa necessità di ricorrere ad assegni *ad personam* per colmare le differenze retributive pare la conferma della non equivalenza tra i CCNL a confronto.

Indice

Oggetto e ragioni di una rassegna giurisprudenziale.....	4
Rassegna giurisprudenziale	5
A. Orientamento dominante: il superminimo come voce estranea al giudizio di equivalenza.....	5
B. Orientamento minoritario: la computabilità del superminimo in presenza di specifiche condizioni.....	10

Oggetto e ragioni di una rassegna giurisprudenziale

Il presente lavoro si propone di offrire una rassegna sistematica e critica della giurisprudenza in materia di equivalenza economica delle tutele tra contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) negli appalti pubblici, con specifico riferimento alla questione – oggetto di orientamenti divergenti – della rilevanza del superminimo nell’ambito del giudizio di equivalenza ai sensi dell’art. 11 del D. Lgs. n. 36 del 2023.

L’art. 11 del Codice dei Contratti Pubblici impone alle stazioni appaltanti di indicare nei documenti di gara il CCNL applicabile ai lavoratori impiegati nell’esecuzione dell’appalto, consentendo all’operatore economico di presentare un diverso CCNL, a condizione che dimostri l’equivalenza delle tutele economiche e normative.

Il D. Lgs. n. 209 del 2024 ha introdotto l’All. I.01 al Codice, il quale indica le componenti retributive rilevanti ai fini del giudizio di equivalenza, con specifico riferimento alla retribuzione globale annua (RAL) – retribuzione tabellare, indennità di contingenza, EDR, mensilità aggiuntive e ulteriori indennità previste dalla contrattazione collettiva –, riprendendo la circolare INL n. 2/2020 e il Bando tipo ANAC n. 1/2023.

Il problema interpretativo che la presente rassegna intende affrontare sorge proprio ai margini di tale elenco: se il superminimo, voce retributiva accessoria di fonte individuale e unilaterale, priva di forza espansiva verso la generalità dei lavoratori, possa nondimeno essere computato tra le componenti rilevanti ai fini del confronto, qualora l’operatore economico si impegni a riconoscerlo a tutto il personale impiegato nell’appalto.

La rassegna è circoscritta a dieci pronunce emesse dai Tribunali Amministrativi Regionali tra giugno 2025 e marzo 2026, selezionate in ragione della loro pertinenza alla questione e del contributo argomentativo recato alla costruzione degli orientamenti in materia.

Le sentenze sono state esaminate in fatto e in diritto, suddivise per orientamenti e ordinate cronologicamente.

L’obiettivo è duplice. Da un lato, ricostruire le modalità con cui la giurisprudenza amministrativa abbia declinato il giudizio di equivalenza economica tra CCNL, chiarendone i parametri di valutazione e l’eventuale rilevanza del superminimo. Dall’altro, contribuire alla definizione di un quadro interpretativo utile alle stazioni appaltanti, agli operatori economici e, più in generale, alla riflessione sull’interpretazione del Codice dei Contratti Pubblici.

La rassegna mostra come la giurisprudenza abbia elaborato soluzioni divergenti, rendendo necessaria una sistematizzazione. L’orientamento dominante – otto sentenze: TAR Lazio n. 5364/2026, TAR Lazio n. 5361/2026, TAR Emilia-Romagna n. 325/2026, TAR Lazio n. 22443/2025, TAR Lombardia n. 3845/2025, TAR Puglia n. 1461/2025, TAR Toscana n. 1584/2025, TAR Lazio n. 12007/2025 – esclude il superminimo come elemento rilevante ai fini del giudizio di equivalenza economica tra CCNL. L’orientamento minoritario – due sentenze: TAR Sardegna n. 611/2026, TAR Campania n. 7073/2025, peraltro di contenuto poco aderente alla lettera e alla *ratio* della legge – ne ammette la computabilità ove riconosciuto come non assorbibile, in misura fissa e continuativa per tutta la durata dell’appalto.

Rassegna giurisprudenziale

A. Orientamento dominante: il superminimo come voce estranea al giudizio di equivalenza

TAR Lazio n. 5364 del 23 marzo 2026

Fatto: La Società Alfa partecipava ad una gara europea per l'affidamento di lavori di ammodernamento di gallerie autostradali, indicando tra le imprese esecutrici la società Beta, la quale aveva dichiarato di applicare il CCNL Metalmeccanico in luogo al CCNL Edilizia indicato dalla *lex specialis*. In sede di verifica, Alfa aveva prodotto una dichiarazione di equivalenza tra i due CCNL, proponendo altresì il riconoscimento di elementi *ad personam* per colmare le differenze retributive.

La stazione appaltante, ritenendo non equivalenti i due CCNL e inammissibile il ricorso a trattamenti individuali, disponeva l'esclusione di Alfa, che impugnava il relativo provvedimento.

Dispositivo: Il TAR Lazio ha rigettato il ricorso, confermando l'esclusione di Alfa. Il Collegio ha confermato che **il giudizio di equivalenza deve fondarsi sul confronto tra sistemi retributivi collettivi, aventi carattere generale e astratto, non su trattamenti economici fattuali, quali il riconoscimento di superminimi**. Nel caso di specie, inoltre, la stessa ricorrente aveva implicitamente riconosciuto la non equivalenza tra i due CCNL, proponendo una serie di correttivi *ad hoc* per bilanciarne le differenze.

TAR Lazio n. 5361 del 23 marzo 2026

Fatto: La Società Alfa partecipava ad una gara europea per lavori di ammodernamento di gallerie autostradali, indicando tra le imprese esecutrici la società Beta. Risultando prima classificata, in sede di verifica, Alfa trasmetteva una dichiarazione di equivalenza tra il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle cooperative (indicato nel bando di gara) e il CCNL Metalmeccanico (applicato da Beta), e prospettava il riconoscimento di trattamenti economici *ad personam* per compensare le differenze retributive.

Alfa impugnava il provvedimento di esclusione della stazione appaltante, che aveva ritenuto non sussistente l'equivalenza economica tra i CCNL sulla base del riconoscimento di elementi *ad personam*.

Dispositivo: Il TAR Lazio ha rigettato il ricorso, confermando l'esclusione di Alfa. Il Collegio ha ribadito che l'impegno al riconoscimento di un superminimo o altri trattamenti *ad personam* – tra l'altro introdotti solo in sede di verifica e non in fase di offerta, integrando così una modifica sostanziale *ex post* – è inidoneo ai fini del giudizio di equivalenza economica. In tale prospettiva, il Tribunale ha ribadito che **il giudizio di equivalenza deve fondarsi sul confronto oggettivo e complessivo tra sistemi retributivi e normativi dei CCNL e non su voci estranee ad essi**.

TAR Emilia-Romagna n. 325 del 20 febbraio 2026

Fatto: Un'Amministrazione indiceva una gara per l'affidamento dei servizi di manutenzione integrati del proprio patrimonio immobiliare, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Risultava prima classificata la società Alfa, che aveva dichiarato di applicare il CCNL Metalmeccanici in luogo al CCNL Edilizia indicato nel bando di gara, producendo apposita dichiarazione di equivalenza. L'Amministrazione avviava il sub-procedimento di verifica di anomalia, all'esito del quale il RUP accertava l'equivalenza delle tutele tra i due CCNL.

La Società Beta, seconda classificata, impugnava l'aggiudicazione, contestando la rilevanza attribuita al superminimo non assorbibile a fronte di una retribuzione annua lorda del CCNL Metalmeccanici sensibilmente inferiore a quella del CCNL Edilizia.

Dispositivo: Il TAR ha accolto il ricorso, ritenendo che il giudizio di equivalenza dovesse essere effettuato mediante un **confronto oggettivo tra le componenti fisse e collettive della retribuzione globale annua prevista dai rispettivi CCNL**, con esclusione di qualsiasi elemento estraneo alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 11, co. 3, del Codice dei Contratti Pubblici.

Il Collegio ha ricostruito la **natura del superminimo quale voce retributiva di origine individuale, eventuale e non prevista dal contratto collettivo, concessa unilateralmente** dal datore di lavoro per particolari meriti o responsabilità dei prestatori, priva di forza espansiva verso la generalità dei lavoratori. Il Tribunale ha aderito all'orientamento per cui il **raffronto economico deve avvenire in astratto** (non su trattamenti fattuali), così da assicurare un **confronto oggettivo su previsioni certe, preventivamente conoscibili e valevoli per tutti i lavoratori e vincolanti in forza della contrattazione collettiva**, con le correlate garanzie sia sul piano negoziale che sindacale.

TAR Lazio n. 22443 dell'11 dicembre 2025

Fatto: Un'Amministrazione indiceva una gara per l'affidamento del servizio di asilo nido da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nella *lex specialis* veniva individuato il CCNL delle Cooperative Sociali del settore sociosanitario, assistenziale-educativo. All'esito della procedura risultava prima classificata la società Alfa, la quale aveva indicato nell'offerta l'applicazione del CCNL Aninsei, producendo la relativa dichiarazione di equivalenza. Il RUP svolgeva la verifica di equivalenza e la concludeva con esito positivo, ritenendo congrua l'offerta anche all'esito del contraddittorio sui costi della manodopera.

La società Beta, seconda classificata, impugnava l'aggiudicazione deducendo, tra l'altro, la violazione dell'art. 11 e dell'art. 4, All. I.01, del D. Lgs. n. 36 del 2023, per la non equivalenza tra i due CCNL.

Dispositivo: Il TAR Lazio ha accolto il motivo relativo alla non equivalenza tra i CCNL, ritenendo che la valutazione di equivalenza svolta dal RUP fosse irragionevole, in quanto fondata sull'impegno dell'operatore a garantire un superminimo, inidoneo a colmare le differenze strutturali tra i due contratti collettivi sul piano economico.

Richiamando i precedenti giurisprudenziali, il Collegio ha ribadito che l'equivalenza deve essere verificata con riferimento alle componenti fisse della retribuzione globale annua e che **il superminimo – quale voce accessoria, individuale e incerta – non può essere utilizzato per colmare differenze retributive tra CCNL**. Peraltro, nel caso concreto, il superminimo riconosciuto ai dipendenti di Alfa era assorbibile, con la conseguenza che i futuri aumenti retributivi previsti dal CCNL non si sarebbero sommati al superminimo individuale, ma lo avrebbero assorbito, riducendolo in tutto o in parte, rendendo così ancor più evidente l'inidoneità di tale voce a garantire un'equivalenza stabile nel corso dell'appalto.

TAR Lombardia n. 3845 del 26 novembre 2025

Fatto: Un Comune aggiudicava la concessione quinquennale del servizio di gestione di un asilo nido alla Società Alfa, che dichiarava di applicare il CCNL Aninsei al posto del CCNL Cooperative Sociali indicato nel bando di gara, depositando apposita dichiarazione di equivalenza.

A seguito dell'annullamento della prima aggiudicazione da parte del Tribunale, la stazione appaltante riapreva il sub-procedimento di verifica di equivalenza, concludendo con esito positivo e con l'aggiudicazione a favore di Alfa.

La Società Beta, seconda classificata, impugnava il nuovo provvedimento di aggiudicazione, contestando la congruità dell'offerta e l'equivalenza tra i due CCNL.

Dispositivo: Il TAR Lombardia ha accolto il ricorso su entrambi i profili. Con riferimento al giudizio di anomalia, il Collegio ha ritenuto illogica la valutazione della stazione appaltante. Sul giudizio di equivalenza economica, il Tribunale ha ribadito che **il confronto deve avvenire in astratto, sulle componenti fisse della retribuzione globale annua, con esclusione del superminimo**. Quest'ultima voce **non è ricompresa tra le componenti fisse dell'All. I.01, è priva di certezza ex ante e non vincolante** nei rapporti tra datore di lavoro e prestatori, inidonea, quindi, a garantire un'equivalenza stabile per tutta la durata della concessione.

TAR Puglia n. 1461 del 5 novembre 2025

Fatto: La società Beta, seconda classificata in una gara pubblica per l'affidamento del servizio di asilo nido comunale, impugnava l'aggiudicazione in favore della società Alfa. La ricorrente contestava, in particolare, l'illegittima applicazione da parte dell'aggiudicataria del CCNL Aninsei, ritenuto non equivalente al CCNL Cooperative Sociali indicato nella *lex specialis*.

Il TAR disponeva una verifica tecnica, affidandola al Presidente dell'ordine dei Consulenti del lavoro territorialmente competente, all'esito della quale emergevano significativi scostamenti tra i due CCNL sia sul piano economico che normativo.

Nello specifico, sul versante economico, la stazione appaltante aveva ritenuto soddisfatta l'equivalenza sulla base dell'impegno dell'aggiudicataria a corrispondere un superminimo quale strumento compensativo delle differenze retributive, senza svolgere una valutazione motivata e sostanziale. Sul versante normativo, la verifica tecnica evidenziava tre scostamenti rilevanti su istituti fondamentali, superanti il limite di

tolleranza fissato dalla Nota Illustrativa ANAC al Bando tipo n. 1/2023 e dalla Circolare INL n. 2/2020.

Dispositivo: Il TAR Puglia ha accolto il ricorso relativamente al profilo della mancata equivalenza dei CCNL. Il Collegio, in particolare, ha ricostruito la *ratio* dell'art. 11 del D. Lgs. n. 36 del 2023, identificandola nell'esigenza di evitare forme di *dumping* contrattuale e di garantire standard minimi di tutela dei lavoratori impiegati negli appalti. Il Tribunale ha sottolineato che la verifica di equivalenza, per quanto riguarda sia i profili economici che quelli normativi, deve fondarsi su una valutazione effettiva e motivata, non sulla mera ricezione delle dichiarazioni dell'operatore economico.

Il Tribunale ha escluso che il **superminimo** possa essere computato ai fini del giudizio di equivalenza economica, in quanto **non rientra tra le componenti fisse della retribuzione elencate nell'All. I.01 del Codice dei Contratti Pubblici**. Tale elemento, che per definizione costituisce una parte accessoria della retribuzione, **rende incerta la reale portata della retribuzione fissa e continuativa** che deve essere garantita ai lavoratori, **rimandando ad un evento futuro e contingente** - quale l'accordo bilaterale tra datore e rappresentanze sindacali.

Il TAR ha inoltre escluso che il CCNL Aninsei potesse qualificarsi come contratto *leader*, non essendo stato sottoscritto dalle medesime organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale firmatarie del CCNL Cooperative Sociali.

TAR Toscana n. 1584 del 6 ottobre 2025

Fatto: Un Comune indiceva una procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione dell'asilo nido comunale, indicando nella *lex specialis* il CCNL Cooperative Sociali per il settore sociosanitario, assistenziale educativo e di inserimento lavorativo. All'esito delle operazioni di gara, risultava prima classificata la società Alfa, che aveva dichiarato di applicare il CCNL Aninsei, producendo apposita dichiarazione di equivalenza. In quest'ultima, Alfa si impegnavo ad armonizzare la retribuzione tabellare mensile del personale già in servizio con quella del CCNL Cooperative Sociali.

A fronte di ripetute richieste di chiarimento del Comune, Alfa non forniva indicazioni univoche sull'applicazione di tutte le componenti fondamentali della RAL previste dal CCNL Cooperative Sociali. Nell'ultimo chiarimento sosteneva, da un lato, che il CCNL Aninsei fosse un contratto *leader* non assoggettabile alla verifica di equivalenza e, dall'altro, che l'eventuale maggiorazione retributiva sarebbe stata imputata a superminimo non assorbibile.

Su istanza delle parti, l'ANAC emetteva la delibera n. 392 del 30 luglio 2024, rimettendo al Comune la verifica in concreto e richiamando le componenti fisse della RAL come parametri di riferimento. Il Comune, anche sulla base di una relazione del proprio consulente del lavoro, disponeva l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e procedeva all'aggiudicazione del servizio alla seconda classificata.

Alfa impugnava i provvedimenti e la delibera ANAC.

Dispositivo: il TAR Toscana ha rigettato integralmente il ricorso. Il Collegio ha escluso che il CCNL Aninsei, in quanto contratto *leader*, potesse essere sottratto alla verifica di equivalenza prevista dall'art. 11 del D. Lgs. n. 36 del 2023: tale pretesa, priva di supporto normativo, contrasta con le finalità di tutela dei lavoratori. Nel merito,

Alfa non aveva mai reso dichiarazioni univoche, precise e circostanziate sull'applicazione di tutte le componenti fondamentali della RAL (retribuzione tabellare, scatti di anzianità, quattordicesima mensilità), rilevanti ai fini del giudizio ai sensi dell'All. I.01 del Codice dei Contratti Pubblici. **L'impegno alla sola armonizzazione della retribuzione tabellare e al riconoscimento di un superminimo non soddisfa le esigenze di certezza richieste dall'art. 11 del Codice dei Contratti Pubblici.**

TAR Lazio n. 12007 del 18 giugno 2025

Fatto: Un Comune indiceva una procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione dell'asilo nido comunale e nel bando di gara indicava il CCNL FISM delle Scuole dell'Infanzia e dei Servizi educativi. Risultava prima classificata la società Alfa, che aveva segnalato di applicare il CCNL Aninsei. A fronte della richiesta di giustificazioni da parte della stazione appaltante, Alfa dichiarava che l'equivalenza economica sarebbe stata assicurata dal superminimo, qualora necessario, al fine di allineare il trattamento del CCNL Aninsei a quello del CCNL FISM.

La stazione appaltante, a seguito di istruttoria puntuale e del parere legale di un professionista esterno, riscontrava significative sperequazioni sia sul piano economico, sia sul piano normativo. Il RUP disponeva quindi l'esclusione di Alfa e lo scorrimento della graduatoria in favore della seconda classificata, Beta.

Alfa impugnava il provvedimento con ricorso principale e Beta proponeva ricorso incidentale.

Dispositivo: il TAR Lazio ha rigettato il ricorso principale, ribadendo che l'art. 11 del D. Lgs. n. 36 del 2023, in un'**ottica di protezione dei lavoratori e di contrasto al dumping contrattuale**, eleva il rispetto delle condizioni contrattuali minime, risultanti dal CCNL individuato dalla stazione appaltante, a requisito necessario dell'offerta, impedendo all'operatore economico di utilizzare come fattore competitivo il trattamento economico e normativo dei lavoratori.

Quanto al superminimo, il Collegio ha qualificato come inammissibile l'impegno a corrisponderlo quale integrazione postuma dell'offerta economica, idonea a ledere il principio della *par condicio* dei concorrenti. Il Tribunale ha inoltre ritenuto tale metodologia contraria al Codice dei Contratti Pubblici: **il giudizio di equivalenza economica** deve essere condotto in relazione alle **componenti fisse della retribuzione**, tra le quali **non rientra il superminimo**, che costituisce **per definizione una parte accessoria della retribuzione**, normalmente correlata a particolari meriti o alla maggiore onerosità delle mansioni. La dichiarazione di equivalenza avrebbe dovuto dimostrare che il CCNL Aninsei garantiva una retribuzione globale annua – composta da retribuzione tabellare, indennità di contingenza, EDR, mensilità aggiuntive e altre indennità fisse – almeno pari a quella del CCNL FISM. Ciò non si è riscontrato nel caso di specie.

B. Orientamento minoritario: la computabilità del superminimo in presenza di specifiche condizioni

TAR Sardegna n. 611 del 28 marzo 2026

Fatto: un Comune della Sardegna indiceva una procedura per l'affidamento dei servizi di fruizione di una spiaggia per gli anni 2025-2027. A seguito dell'annullamento in autotutela dell'originaria aggiudicazione per un vizio nella formula di attribuzione dei punteggi economici, la graduatoria veniva rideterminata e risultava prima classificata la società Alfa. In sede di verifica dei requisiti, la stazione appaltante procedeva alla verifica di equivalenza tra il CCNL Multiservizi (indicato nella *lex specialis*) e il CCNL Cooperative sociali (applicato dall'aggiudicataria), concludendo con esito positivo in base all'impegno di Alfa a riconoscere un superminimo non assorbibile per colmare le differenze retributive tra i due CCNL.

La società Beta, prima classificata nella graduatoria originaria, impugnava l'aggiudicazione deducendo, tra l'altro, la non equivalenza tra i CCNL e l'inidoneità del superminimo a colmare tale differenza.

Dispositivo: Il TAR Sardegna ha rigettato il ricorso, ammettendo la rilevanza del superminimo ai fini del giudizio di equivalenza, valorizzando il principio di risultato di cui all'art. 1 D. Lgs. 36/2023 come garanzia in concreto dell'equivalenza delle tutele. Il Tribunale, preso atto dell'orientamento maggioritario che esclude la rilevanza del superminimo non assorbibile in quanto voce accessoria e *ad personam*, ha ritenuto tale ricostruzione non applicabile al caso concreto per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché **l'importo aggiuntivo non assorbibile** non era configurato come discrezionale, bensì come **ulteriore indennità ai sensi dell'art. 4, All. I.01 del Codice dei Contratti Pubblici, cumulabile agli aumenti retributivi del CCNL**, ai sensi degli articoli 75 e 76 del CCNL Cooperative Sociali. In secondo luogo, perché **l'impegno assunto dall'aggiudicataria era idoneo a garantire un contratto a favore di terzo**, tale da far sorgere in capo ai lavoratori un diritto soggettivo direttamente azionabile nei confronti del datore di lavoro. Su tali argomentazioni, il Tribunale ha specificato che **l'Amministrazione dovrà verificare, in fase esecutiva, il puntuale rispetto dell'obbligazione di pagamento e la permanenza dell'equivalenza nel tempo**, anche alla luce dei rinnovi contrattuali.

TAR Campania n. 7073 del 29 ottobre 2025

Fatto: All'esito di una gara indetta per l'affidamento del servizio di manutenzione programmata e correttiva dell'impianto toilette dei materiali rotabili in asset alla Direzione Regionale Campania, risultava prima classificata la società Alfa, che aveva dichiarato di applicare il CCNL Pulizie Multiservizi, in luogo del CCNL Metalmeccanici Industria, indicato nel bando di gara.

Alfa, durante il sub-procedimento di verifica dell'equivalenza delle tutele, giustificava i costi della manodopera indicando un costo orario medio effettivo inclusivo di superminimi riconosciuti in maniera fissa e continuativa per tutta la durata dell'appalto. La

commissione riteneva tale importo congruente con i livelli retributivi del CCNL Metalmeccanici Industria e concludeva positivamente la verifica di equivalenza.

La società Beta, seconda classificata, impugnava l'aggiudicazione, deducendo la non equivalenza tra i CCNL e l'inammissibilità del superminimo quale integrazione postuma dell'offerta.

Dispositivo: Il TAR Campania ha rigettato il ricorso, evidenziando come il **giudizio di equivalenza** verta sul **raffronto complessivo delle tutele economiche e normative** dei due CCNL, con l'obiettivo di verificare la tollerabilità dei reciproci scostamenti alla luce della *ratio* di tutela del personale impiegato.

Il Tribunale ha sottolineato che la semplice elencazione di differenze tra contratti non è di per sé sufficiente ad inficiare il giudizio positivo della stazione appaltante, trattandosi di eterogeneità fisiologica in un sistema che richiede tutele "equiparabili" e non identiche, come precisato dalla stessa relazione illustrativa ANAC al Bando tipo n. 1/2023.

Alla luce di queste premesse, ha accolto la prospettazione dell'aggiudicataria secondo cui **la dichiarazione relativa ai superminimi, riconosciuti in misura fissa e continuativa per tutta la durata dell'appalto, è idonea a colmare le differenze retributive nella verifica di equivalenza economica tra due CCNL.**