

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 dopo il Consiglio di Stato n. 3209/2026: confermata l'irrelevanza del superminimo

**Anna Saioni**

*ADAPT Research Fellow*

**Working Paper n. 7/2026**

## ABSTRACT

Il correttivo del 2024 al Codice degli appalti pubblici ha determinato, nel giro di pochi mesi, un rilevante contrasto giurisprudenziale in materia di utilizzabilità o meno del c.d. superminimo e di assegni *ad personam* ai fini della valutazione di equivalenza tra contratti collettivi *ex art. 11 e All. I.01 del D. Lgs. n. 36 del 2023*. Lo studio ricostruisce tale contrasto attraverso l'analisi di dieci pronunce dei tribunali amministrativi. All'orientamento dominante – otto sentenze – che esclude il superminimo, voce accessoria e individuale, dal perimetro del giudizio di equivalenza, si oppone l'orientamento minoritario – due sentenze – che ne ammette la computabilità a condizioni specifiche. In tale contesto l'ANAC, con la delibera n. 437 del 2025 e la Relazione annuale del 21 aprile 2026, aveva sostenuto – in antitesi con l'orientamento dominante – la possibilità di soddisfare l'equivalenza tra CCNL anche tramite trattamenti retributivi integrativi. Il contrasto è stato infine risolto dal Consiglio di Stato, che, con sentenza n. 3209 del 2026, ha ribadito l'estraneità del superminimo al giudizio di equivalenza: quest'ultimo, espressione del bilanciamento tra libertà di impresa e tutela dei lavoratori, impone una interpretazione tassativa delle componenti fisse della retribuzione, nel cui novero il superminimo non può essere considerato.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- L'orientamento giurisprudenziale dominante esclude il superminimo, quale voce eventuale e individuale, dal giudizio di equivalenza economica tra CCNL.
- L'orientamento giurisprudenziale minoritario ammette la rilevanza di trattamenti *ad personam* se riconosciuti in misura fissa e continuativa per tutta la durata dell'appalto.
- L'ANAC riconosce che l'equivalenza economica può essere soddisfatta tramite l'impegno dell'operatore a corrispondere un trattamento integrativo (delibera n. 437 del 2025 e Relazione annuale del 21 aprile 2026).
- Il Consiglio di Stato ha risolto la divergenza interpretativa, confermando l'orientamento dominante: il superminimo, voce per definizione «eventuale» non rientra tra le componenti fisse della retribuzione rilevanti ai fini del giudizio di equivalenza.

## IL MESSAGGIO

Il contrasto giurisprudenziale in tema di rilevanza del superminimo nel giudizio di equivalenza economica tra CCNL ruota intorno all'interpretazione della lettera e della *ratio* dell'art. 11 e dell'All. I.01 del Codice dei Contratti Pubblici: se, cioè tale giudizio debba essere condotto in astratto – considerando esclusivamente le voci cd. «fisse» della retribuzione previste dalla contrattazione collettiva – ovvero in concreto – valorizzando anche i trattamenti ulteriori promessi dagli operatori economici, quale il superminimo. L'ANAC, con la delibera n. 437 del 2025 e con la Relazione annuale del 21 aprile 2026, ha individuato due modalità mediante cui l'operatore economico può assolvere l'onere dimostrativo dell'equivalenza: la verifica della comparabilità delle condizioni retributive e normative o l'assunzione di un impegno economico vincolante a favore dei lavoratori.

Investito della questione, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 3209 del 2026, attraverso un percorso argomentativo non esente da profili critici, ha ricondotto l'analisi alla *ratio legis* della disposizione – ravvisabile nel bilanciamento tra valori costituzionali e nella tutela dei lavoratori quali parte debole del rapporto – confermando l'irrilevanza del superminimo ai fini del giudizio di equivalenza, stante la sua natura eventuale e accessoria.

# 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
C. Il Consiglio di Stato supera il contrasto interpretativo: il superminimo è irrilevante ai fini del giudizio di equivalenza. ....	11

## Oggetto e ragioni di una rassegna giurisprudenziale

Il presente contributo ricostruisce il conflitto interpretativo emerso all'interno della giurisprudenza amministrativa circa la computabilità del superminimo nell'ambito del giudizio di equivalenza economica ai sensi dell'art. 11 e dell'All. I.01 del D. Lgs. n. 36 del 2023 attraverso l'analisi, in fatto e in diritto, di dieci pronunce emesse dai Tribunali Amministrativi Regionali.

Con l'art. 11 del D. Lgs. n. 36 del 2023, il legislatore ha inteso contemperare due interessi di rango costituzionale: la tutela dei lavoratori e la libertà economica degli operatori economici. Ne è così derivata la facoltà per questi ultimi di indicare in sede di gara un CCNL diverso da quello indicato dalla stazione appaltante – tenuta a rispettare i criteri indicati nel Codice dei Contratti Pubblici – a condizione che dimostri, tramite apposita dichiarazione, la sostanziale equivalenza delle tutele economiche e normative.

Il nodo interpretativo si è posto ai margini dell'elenco delle componenti retributive rilevanti ai fini del confronto tra CCNL – retribuzione tabellare, indennità di contingenza, EDR, mensilità aggiuntive e ulteriori indennità previste – segnatamente in ordine alla possibilità di annoverare tra esse il superminimo.

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 trattamenti *ad personam* dalle componenti rilevanti 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 invece la computabilità ove il superminimo sia riconosciuto come non assorbibile, in misura fissa e continuativa per tutta la durata dell'appalto.

In questo quadro si sono inserite la delibera n. 437 del 2025 e la Relazione annuale del 21 aprile 2026, attraverso le quali l'ANAC ha delineato due percorsi alternativi per la dimostrazione dell'equivalenza: la verifica dell'equiparabilità delle tutele offerte dai CCNL, ovvero l'impegno da parte dell'operatore economico di corrispondere trattamenti integrativi. Tale impostazione, di fatto, ha contribuito ad alimentare l'incertezza interpretativa sul tema.

Il contrasto – tanto tra gli stessi giudici amministrativi, quanto tra questi e l'ANAC – è stato superato dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3209 del 5 marzo 2026, che ha confermato le ragioni sostanziali dell'orientamento dominante: il superminimo, voce per definizione eventuale e accessoria, è irrilevante ai fini del giudizio di equivalenza. Tale decisione appare coerente con la lettera e la *ratio* dell'art. 11 del Codice dei Contratti Pubblici, in quanto il giudizio di equivalenza assolve una funzione di garanzia strutturale e deve fondarsi su elementi certi, preventivamente conoscibili e vincolanti.

Sul piano operativo, la sentenza del Consiglio di Stato offre chiare indicazioni pratiche: le stazioni appaltanti sono tenute a verificare l'equivalenza in astratto, raffrontando le componenti fisse della retribuzione ai sensi dell'All. I.01, senza valorizzare impegni eventualmente assunti dagli operatori. Questi ultimi, ove intendano applicare un CCNL diverso da quello indicato nel bando, sono chiamati a dimostrare l'equivalenza sulla base delle sole voci retributive di fonte collettiva, così come elencate all'art. 4 dell'All. I.01 D. Lgs. 36 del 2023.

## 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, in merito alla 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.**

### **C. Il Consiglio di Stato supera il contrasto interpretativo: il superminimo è irrilevante ai fini del giudizio di equivalenza.**

**Consiglio di Stato n. 3209 del 5 marzo 2026 (conferma TAR Lazio n. 22443 dell'11 dicembre 2025)**

**Fatto:** la Società Alfa impugnava dinanzi al Consiglio di Stato la sentenza del TAR Lazio n. 22443 del 2025, con la quale il giudice di primo grado aveva accolto il ricorso della Società Beta, ritenendo irragionevole la valutazione del RUP che, in una gara pubblica, aveva ritenuto il superminimo idoneo a colmare le differenze retributive tra il CCNL indicato dalla stazione appaltante nel bando di gara (CCNL Cooperative Sociali) e il CCNL applicato dalla Società Alfa (CCNL Aninsei).

A sostegno dell'appello, la Società Alfa deduceva: che il CCNL Aninsei prevedesse espressamente il superminimo quale componente della retribuzione mensile lorda, che esso assumesse carattere fisso e non ritrattabile una volta concesso e che, trattandosi nel caso di specie di un superminimo collettivo, lo stesso avrebbe dovuto essere considerato ai fini della verifica di equivalenza.

**Dispositivo:** Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato la sentenza di primo grado. Il Collegio ha richiamato **la *ratio* dell'art. 11 e dell'All. I.01 del D. Lgs. n. 36 del 2023, ravvisabile nel contemperamento di due principi di rango costituzionale – la tutela dei lavoratori e la libertà economica delle imprese. Il principio di equivalenza economica e normativa tra CCNL è «a presidio della parte più debole coinvolta nell'esecuzione del contratto pubblico».** Emerge pertanto che ai fini del

giudizio di equivalenza, possano assumere rilevanza solo **le componenti fisse della retribuzione, all'interno delle quali il superminimo, anche se di origine collettiva, non può essere annoverato.**

A corroborare tale conclusione, il Collegio ha osservato come la stessa norma del CCNL Aninsei qualifica il superminimo come «eventuale», circostanze che ne conferma la non riconduzione tra le voci fisse della retribuzione. Ne discende che *«l'interpretazione tassativa della norma si impone, essendo il rigore necessario ad assicurare ai lavoratori adeguata tutela nell'ambito del rilevante mercato delle commesse pubbliche».*