

Indicazione nell'offerta di CCNL diverso da quello richiesto dalla lex specialis: è necessaria la dichiarazione di equivalenza di tutele da parte dell'operatore economico e la verifica da parte della stazione appaltante

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 31-12-2025

... il Codice stabilisce due possibilità per l'operatore economico in sede di presentazione dell'offerta, ossia quella di applicare il CCNL individuato dalla stazione appaltante, oppure di applicare un diverso CCNL, però provando che quest'ultimo offra garanzie equivalenti a quello indicato dalla stazione appaltante.

Nel caso di dichiarazione, da parte dell'operatore economico, di un differente contratto collettivo, rispetto a quello previsto dalla Stazione appaltante, è onere della medesima provvedere, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione ad acquisire la dichiarazione di equivalenza delle tutele, che deve essere verificata con le modalità di cui all'art. 110 comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Se l'operatore economico si impegna ad applicare un determinato CCNL in sede di esecuzione, è tenuto a rispettare le medesime condizioni anche in sede di offerta economica, non potendo condizionare tale impegno all'aggiudicazione della procedura di gara, pena l'applicazione di un elemento di variabilità che viola il principio di 'chiarezza' dell'offerta di gara, introducendo una inammissibile obbligazione 'alternativa', in violazione del principio della par condicio a cui si deve ispirare ogni procedura di gara.

Guida alla lettura

La procedura di gara oggetto di contenzioso è stata indetta da Autostrade per l'Italia S.p.a. per la sottoscrizione di un accordo quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il giudizio ha riguardato un solo lotto del valore complessivo posto a base di gara di euro 15.910.000,00.

La disciplina di gara ha indicato puntualmente quale fosse il CCNL da applicare (lavoratori dipendenti delle imprese edili) consentendo espressamente agli operatori economici di

indicarne altri equivalenti in sede di offerta.

La ricorrente ha impugnato l'esito della procedura di gara contestando principalmente l'indicazione di due CCNL (uno in sede di formulazione dell'offerta e l'altro in sede di esecuzione), l'assenza della dichiarazione di equivalenza tra i due e, più in generale, l'indeterminatezza e irregolarità dell'offerta.

Il Consiglio di Stato ha accolto la doglianza dell'appellante *in primis* evidenziando come la *lex specialis* stessa prevedesse che nella domanda di partecipazione fosse necessario indicare l'applicazione del CCNL indicato dalla Stazione appaltante o, comunque, di un altro CCNL equivalente.

Nello specifico **l'operatore economico era tenuto a presentare una dichiarazione ai sensi del D.P.R. 445/2000 con l'indicazione del CCNL applicato e, nel caso in cui questo fosse stato diverso da quello indicato dalla *lex specialis*, a indicare quello individuato e a produrre una dichiarazione di equivalenza delle tutele.**

A tal proposito, il Consiglio di Stato ricorda come il D.Lgs. n. 36/2023 all'**art. 11** disponga in tal senso. Infatti, il **comma 3** prevede che “(...) *gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente*” e il **comma 4** che “*nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110 in conformità all'allegato I.01*”.

L'indicazione da parte della stazione appaltante di un contratto collettivo da applicare non è vincolante e vi è la possibilità per l'operatore economico di applicarne un altro a condizione che:

1. il diverso CCNL applicato **garantisca le stesse tutele** di quello indicato dalla stazione appaltante;
2. il diverso CCNL scelto dall'operatore economico deve essere **coerente con l'oggetto dell'attività affidata dalla stazione appaltante.**

Ai sensi dell'art. 110, comma 5, lett. d) D.Lgs. n. 36/2023, poi, in capo alla stazione appaltante sussiste l'obbligo di verificare se il costo del personale indicato nell'offerta è inferiore ai minimi salariali retributivi e, in caso di indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo rispetto a quello previsto dalla *lex specialis*, di acquisire e verificare la dichiarazione di equivalenza delle tutele (comma 4 art. 110).

Nel caso di specie, l'aggiudicataria ha in un primo momento reso una dichiarazione in cui ha affermato di applicare il CCNL edile di cui alla disciplina di gara e, successivamente, un'altra

in cui ha sostenuto di applicare il CCNL del settore metalmeccanico senza produrre una dichiarazione in merito all'equivalenza dei due contratti.

Ad avviso del Consiglio di Stato, tale circostanza **rende ambigua l'offerta non essendo assicurata con certezza l'identità tra CCNL dichiarati in sede di offerta e in sede di applicazione con conseguente privazione della “necessaria chiarezza e trasparenza quanto ai contenuti economici”**. Infatti, l’**“individuazione dei costi della manodopera in sede di offerta è un adempimento necessario”**.

In tali circostanze in cui l'offerta è poco certa, **sussiste l'obbligo in capo alla stazione appaltante di acquisire la dichiarazione di equivalenza di cui all'art. 11, comma 4 D.Lgs. n. 36/2023 e verificarne il contenuto ai fini dell'effettiva equivalenza.**

L'operatore economico non può applicare in sede di offerta un CCNL che poi differisce in caso di aggiudicazione poiché **verrebbe violato il principio di chiarezza dell'offerta e si ammetterebbe una “obbligazione ‘alternativa’, in violazione del principio della par condicio a cui si deve ispirare ogni procedura di gara”**.

Il CCNL che viene concretamente applicato dall'operatore economico costituisce un elemento essenziale dell'offerta e sulla scorta di tale assunto il Consiglio di Stato ha anche rigettato la lamentata violazione da parte delle società resistenti della violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione.

Pubblicato il 03/12/2025

N. 09510/2025REG.PROV.COLL.

N. 03777/2025 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 3777 del 2025, proposto da MFR Segnaletica s.r.l. in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo RTI con le mandanti Erreci Segnaletica s.r.l.u., e Effetre Costruzioni s.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B111140028, rappresentate e difese dall'avvocato Ferdinando Ciancio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Cicas s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Genovese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Autostrade per l'Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Gentile, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sebino, n. 29, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Infravie s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Laura Fioravanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 7201/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Infravie s.r.l. e di Cicas s.r.l. e di Autostrade per l'Italia s.p.a.;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Ciancio e Pecorilla in dichiarata delega degli avvocati Genovese, Gentile e Fioravanti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando di gara pubblicato in data 13 maggio 2024, la società Autostrade per l'Italia s.p.a. (in seguito anche solo ASPI) indiceva una procedura aperta finalizzata alla sottoscrizione di un accordo quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie lungo l'intera rete autostradale di competenza delle Direzioni di Tronco II, III, IV, V, VII, VIII e IX di ASPI. I lotti da affidare erano 8 e il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, ai sensi dell'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Per quanto rileva nel presente procedimento, il lotto 6 riguardava lavori di manutenzione delle tratte della Direzione DT7 tronco di Pescara, per un importo complessivo a base di gara di euro 15.910.000,00 (di cui euro 3.660.000,00 per oneri della sicurezza), compresi i costi della manodopera stimati in euro 1.797.146,00. La Stazione appaltante aveva indicato nella *lex specialis* quale CCNL doveva essere applicato, ossia quello per i lavoratori dipendenti delle imprese edili.

Alla procedura di gara presentavano l'offerta per il lotto 6, tra gli altri, MFR Segnaletica s.r.l. (di seguito anche solo MFR) e il RTI Infravie – Cicas (in seguito anche solo RTI Infravie).

Il RTI Infravie risultava primo in graduatoria, mentre seconda graduata la società MFR, pertanto, con provvedimento del 17 febbraio 2025, veniva disposta l'aggiudicazione del lotto 6 a favore del RTI Infravie – Cicas.

2. La società MFR proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, domandando l'annullamento dell'aggiudicazione con richiesta di subentro in proprio favore nell'affidamento. La ricorrente lamentava che il RTI Infravie – Cicas avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara per aver calcolato i costi della manodopera facendo applicazione del CCNL usualmente utilizzato nell'esercizio della propria attività d'impresa (quello dei metalmeccanici), anziché quello individuato dalla stazione appaltante nella *lex specialis* (quello del settore edile) e per aver presentato *'un'offerta plurima e alternativa e/o comunque indeterminata e irregolare'*.

La società, inoltre, invocava l'esclusione del RTI aggiudicatario in quanto, a suo dire, non aveva indicato, all'interno della propria offerta, l'incidenza delle spese generali come richiesto dalla legge di gara. E deduceva, in via graduata, come: *'l'aggiudicazione debba comunque essere annullata posto che quanto rappresentato nei precedenti motivi palesa la totale omissione da parte della stazione appaltante di ogni più elementare (e dovuta, date le circostanze) verifica circa la regolarità, sostenibilità e serietà dell'offerta'*. Secondo la ricorrente, stante il tenore della dichiarazione sul CCNL applicato e la mancata indicazione dell'incidenza delle spese generali sul prezzo dell'appalto, la stazione appaltante avrebbe dovuto sottoporre l'offerta del RTI aggiudicatario a verifica di congruità.

3. Il Tribunale amministrativo adito, con sentenza n. 7201 del 2025, respingeva il ricorso.

Il Collegio di prima istanza rilevava, *inter alia*, che era del tutto irrilevante la circostanza che l'aggiudicatario avesse, da un canto, dichiarato di impegnarsi ad applicare il CCNL (Edile)

previsto dalla *lex specialis*, e, dall'altro, predisposto l'offerta, in relazione ai costi della manodopera, sulla base di altro CCNL (Metalmeccanico), slegando così la previsione dell'art. 11 cit. da quella di cui all'art. 41 del Codice. La circostanza che il RTI Infravie non avesse indicato l'ammontare complessivo delle spese generali non poteva determinare l'esclusione dello stesso dalla gara, in quanto ciò che era richiesto a pena di esclusione dalla *lex specialis* era solo l'indicazione delle spese per la sicurezza, prescrizione cui parte ricorrente aveva pacificamente adempiuto. Secondo il Giudice di prima istanza: *“la tesi di parte ricorrente secondo cui sarebbe stato necessario attivare il procedimento di verifica dell'anomalia” si “presenta infondata alla luce del contenuto dell’art. 23 del disciplinare, il quale, richiamando espressamente l’articolo 110 del codice dei contratti pubblici, prevede che <sono considerate anormalmente basse le offerte rispetto alle quali i punteggi dell’offerta tecnica e di quella economica siano pari o superiori contemporaneamente ai 9/10 dei rispettivi punteggi massimi previsti dal presente disciplinare>”, ipotesi nella specie non ravvisabile.*

4. Con il ricorso in appello, notificato nei termini e nelle forme di rito, la società MFR Segnaletica s.r.l., in proprio e in qualità di capogruppo mandataria del RTI costituendo con Erreci Segnaletica s.r.l.u. e Effetre Costruzioni s.r.l., ha impugnato la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma sulla base delle seguenti censure: *“I. Error in iudicando in relazione al I motivo di ricorso (pag. del ricorso) per violazione e falsa applicazione degli artt. 11, 41 e 110 del d.lgs. n. 36 del 2023, del par. 3, 10, 16 (punto 20), 17 e 22 del Disciplinare di gara. Art. 72 r.d. n. 827/1924. 41. Eccesso di potere per travisamento, carenza di presupposti, difetto di motivazione. Contraddittorietà. Sull'erronea interpretazione dell'art. 11 e 41 del d.lgs. n. 36 del 2023; II. Error in iudicando in relazione al II motivo di ricorso (pag. del ricorso) per violazione applicazione dell'art. 31 dell'allegato I.7 al d.lgs. n. 36 del 2023. Eccesso di potere per carente istruttoria, travisamento dei fatti, difetto assoluto di motivazione”*. L'appellante ha concluso chiedendo l'accoglimento delle domande formulate in primo grado, nonché la declaratoria di inefficacia dell'Accordo quadro stipulato, con conseguente subentro.

5. La società Cicas s.r.l., in proprio e in qualità di mandante del RTI con Infravie s.r.l., si è costituita in resistenza, chiedendo il rigetto dell'impugnazione.

6. La società Infravie s.r.l. si è difesa, concludendo per la reiezione del gravame.

7. Autostrade per l'Italia s.p.a. si è costituita in giudizio, domandando il rigetto dell'appello.

8. All'udienza del 18 settembre 2025, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

9. Prima dell'esame del merito, va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo, riproposta nel presente giudizio dalla società controinteressata per omesso gravame degli atti presupposti. La società Cicas s.r.l. deduce che MFR Segnaletica si sarebbe limitata a contestare il provvedimento di aggiudicazione senza impugnare alcun atto presupposto e immediatamente lesivo della sua posizione giuridica.

9.1. L'eccezione è infondata.

La società MFR ha espressamente precisato, nel ricorso introduttivo, di voler impugnare ‘*ogni atto presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto*’; tale affermazione, pur generica, va interpretata in relazione al ‘*thema decidendum*’.

Con il ricorso di primo grado, la società appellante non ha infatti censurato la *lex specialis*, non avendo in alcun modo ritenuto non comprensibile la dichiarazione di applicazione del CCNL da parte dell’aggiudicataria, ma ha contestato il contenuto di tale dichiarazione in correlazione alla predisposizione dell’offerta e con riferimento alle disposizioni del Codice dei contratti, come di seguito verrà chiarito. In sostanza, dalla piana lettura dei motivi di impugnazione, emerge che la questione sottesa non è stata in alcun modo incisa dai verbali di gara, né dal fac simile della domanda di partecipazione alla procedura.

Ne consegue che la società MFR Segnaletica non era tenuta a censurare la suindicata documentazione di gara.

10. Passando all’esame del merito, con il primo mezzo, la società appellante denuncia l’erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui il Collegio di primo grado ha respinto il primo motivo del ricorso originario, con il quale era stata “*censurata l’equivoca formulazione dell’offerta per l’asimmetria rilevata tra CCNL che si intenderà applicare in fase esecutiva e quanto esposto nella tabella dei costi della manodopera che richiama un CCNL diverso*”, avendo aderito acriticamente alle tesi difensive di Autostrade per l’Italia s.p.a., e quindi omettendo ogni concreta motivazione.

Inoltre, la MFR Segnaletica si duole del fatto che il T.A.R. avrebbe ignorato che l’offerta del RTI Infravie sarebbe una offerta “*plurima e/o condizionata*”, presentando “*costi della manodopera, che non coincideranno con quelli poi applicati in fase esecutiva*”. L’appellante ribadisce l’asserita irrivalenza della dichiarazione resa dal RTI Infravie – Cicas, che avrebbe indicato di applicare il CCNL abitualmente utilizzato (CCNL metalmeccanico), salvo impegnarsi ad applicare quello individuato nella *lex specialis* in caso di aggiudicazione. La società argomenta che non sarebbe possibile comprendere in base a quale CCNL sia stata effettuata la verifica dei minimi salariali. Ciò in quanto, l’affermazione secondo la quale l’offerta sarebbe stata predisposta ‘*coerentemente al modello di domanda di partecipazione posto a base di gara, il quale consentiva agli operatori economici di indicare il contratto collettivo attualmente applicato nonché di optare per un contratto collettivo differente nella successiva fase di esecuzione del contratto*’ sarebbe inconferente, posto che, seppure il modello di domanda consente, come previsto dalla legge, di poter applicare anche il CCNL previsto dalla *lex specialis*, certamente non permette di predisporre offerte indeterminate esponendo costi della manodopera non aderenti al CCNL che sarà di fatto applicato in fase esecutiva e oggetto di dichiarazione di impegno.

10.1. La critica è fondata.

Va premesso in fatto che al par. 16.1., in tema di compilazione della domanda di partecipazione, la *lex specialis* ha espressamente richiesto che il concorrente è tenuto a dichiarare: “*20) di applicare il CCNL indicato dalla Stazione Appaltante o altro CCNL equivalente, con l’indicazione del relativo codice alfanumerico unico di cui all’articolo 16*

quater del decreto – legge 76/20”.

In tale senso, il par. 17, relativo al “*Contenuto della busta B – Offerta tecnica*”, ha previsto che: “*L’operatore economico inserisce per ogni singolo lotto la documentazione relativa all’offerta tecnica nella Piattaforma, compilando ciascun campo dedicato all’interno della busta digitale Tecnica, a pena di inammissibilità dell’offerta (...) In considerazione dell’applicazione dell’inversione procedimentale, allega una dichiarazione, da rendere ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, in cui indica il CCNL applicato*”, e “*Qualora adottati un CCNL diverso da quello indicato al paragrafo 3 del presente Disciplinare, inserisce nel suddetto documento la dichiarazione di equivalenze delle tutele e l’eventuale documentazione probatoria sulla equivalenza del proprio CCNL nella sezione della piattaforma relativa all’offerta tecnica*”.

Dalla piana lettura delle suddette disposizioni consegue che, sebbene la legge di gara abbia previsto espressamente la possibilità di presentare una dichiarazione così come effettivamente è stata resa dal RTI aggiudicatario, l’offerta di quest’ultimo è stata irregolarmente proposta, sia perché priva dell’attestazione di equivalenza delle tutele dei due CCNL (e dell’eventuale documentazione probatoria sulla equivalenza del proprio CCNL nella sezione della piattaforma relativa all’offerta tecnica), sia perché la predisposizione dell’offerta non ha tenuto conto del CCNL che sarebbe stato applicato in sede esecutiva a seguito dell’aggiudicazione della gara.

L’art. 11, commi 3 e 4 del Codice, *ratione temporis* applicabile, prevede che:

“3. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall’ente concedente.

4. Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all’affidamento o all’aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l’operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell’esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest’ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all’art. 110”.

In sostanza, il Codice stabilisce due possibilità per l’operatore economico in sede di presentazione dell’offerta, ossia quella di applicare il CCNL individuato dalla stazione appaltante, oppure di applicare un diverso CCNL, però provando che quest’ultimo offra garanzie equivalenti a quello indicato dalla stazione appaltante. In base al terzo comma dell’art. 11 cit., nel bando, la stazione appaltante indica il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell’appalto, ma tale preliminare indicazione non è però totalmente vincolante per gli operatori economici, i quali possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché sia in grado di garantire ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante, e fatta in ogni caso salva la coerenza del contratto collettivo scelto dall’impresa con l’oggetto dell’attività affidata dalla stazione appaltante.

Invero, la *lex specialis*, in tema di applicazione del CCNL, ha richiesto al par. 3, pag. 12, sul

lotto di riferimento che: *“Ai sensi dell’art. 11, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Il contratto collettivo applicato è: quello per i lavoratori dipendenti delle imprese edili”*. Al par. 10, in tema di *“Requisiti di partecipazione e/o condizioni di esecuzione”*, è previsto che *“L’aggiudicatario è tenuto a garantire l’applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale (o dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore) nella declaratoria di ciascun lotto di cui al paragrafo 3, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto”*.

Nella specie, benchè la *lex specialis* consentisse all’operatore economico di indicare due CCNL differenti, il RTI aggiudicatario avrebbe dovuto presentare alla Stazione appaltante la dichiarazione equivalenza delle tutele tra i due contratti. Va, altresì, rilevato che tale verifica non risulta essere stata effettuata da Autostrade per l’Italia s.p.a., ai sensi dell’art. 110, comma 5, lett. d) del d.lgs. 36 del 2023, al fine di accertare se il costo del personale non fosse inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all’art. 41, comma 13 del d.lgs. n. 36 cit.

Nel caso di dichiarazione, da parte dell’operatore economico, di un differente contratto collettivo, rispetto a quello previsto dalla Stazione appaltante, è onere della medesima provvedere, prima di procedere all’affidamento o all’aggiudicazione ad acquisire la dichiarazione di equivalenza delle tutele, che deve essere verificata con le modalità di cui all’art. 110 comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Con riferimento al lotto 6, è avvenuto che il RTI aggiudicatario ha reso dichiarazioni differenti, in un primo momento sostenendo di applicare il CCNL metalmeccanico e poi, successivamente, impegnandosi ad applicare il CCNL edile, ossia quello indicato dalla legge di gara, senza tuttavia offrire una dichiarazione con la quale attestare la sostanziale identità dei contenuti tra i due contratti.

Orbene, diversamente da quanto sostenuto dalle parti resistenti nei propri scritti difensivi, l’ambiguità dell’offerta non deve essere riferita al dato formale, che ‘appare’ essere stato rispettato, ma all’assenza di quell’elemento necessario ad assicurare che nessuna differenza sussiste in concreto tra i CCNL dichiarati in sede di offerta e in sede di concreta applicazione.

In questo modo l’offerta è stata modulata su presupposti diversi da quelli su cui si sarebbe basata l’effettiva esecuzione dell’appalto in caso di aggiudicazione, rivelandosi priva di quella necessaria chiarezza e trasparenza quanto ai contenuti economici, atteso che sono stati indicati costi riferiti ad un CCNL diverso da quello che sarebbe stato applicato in ipotesi di aggiudicazione dell’appalto.

L’esatta individuazione dei costi della manodopera in sede di offerta è un adempimento necessario, non assumendo rilievo, in relazione al suddetto specifico profilo, la circostanza valorizzata dalla società Autostrade per l’Italia s.p.a. secondo cui i costi della manodopera indicati dall’aggiudicataria sarebbero lievemente superiori a quelli indicati in sede di disciplinare di gara per il lotto 6 di riferimento.

Pertanto, la Stazione appaltante, stante il carattere poco circostanziato dell’offerta, essendo

evidente che un differente CCNL avrebbe inciso sul contenuto dell'offerta economica, avrebbe dovuto acquisire la dichiarazione di equivalenza ex art. 11, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023 e procedere alle necessarie verifiche, anche effettuando valutazioni separate per ciascuno dei contratti collettivi indicati dall'impresa, in modo da poter stabilire se il contratto indicato in sede di offerta avrebbe garantito tutele normative confrontabili con quelle del CCNL indicato nel disciplinare e oggetto della dichiarazione di impegno.

Se l'operatore economico si impegna ad applicare un determinato CCNL in sede di esecuzione, è tenuto a rispettare le medesime condizioni anche in sede di offerta economica, non potendo condizionare tale impegno all'aggiudicazione della procedura di gara, pena l'applicazione di un elemento di variabilità che viola il principio di 'chiarezza' dell'offerta di gara, introducendo una inammissibile obbligazione 'alternativa', in violazione del principio della *par condicio* a cui si deve ispirare ogni procedura di gara.

Invero, in assenza di dichiarazione di equivalenza, l'operatore economico ha in concreto proposto una offerta 'alternativa' condizionata all'evento, futuro ed incerto, dell'aggiudicazione della procedura, in questo modo ottenendo un effettivo vantaggio rispetto agli altri partecipanti dalla sua offerta, potendo contare su più soluzioni in grado di soddisfare le esigenze della Stazione appaltante.

Sotto un distinto profilo, il richiamo al principio di tassatività delle clausole di esclusione da parte delle società resistenti non è conferente, atteso che il Collegio ritiene di doversi conformare al precedente di questa Sezione (Cons. Stato, n. 5347 del 2022), anche se reso sotto la vigenza del precedente Codice, ma il cui principio di diritto può essere applicato al caso di specie, a mente del quale: *"nelle procedure di gara, la carenza di uno degli elementi dell'offerta ritenuti essenziali dalla lex specialis rende legittima l'esclusione dell'offerta difettosa, senza che ciò possa comportare alcuna violazione del principio di tassatività delle clausole di esclusione, previsto dall'art. 83, comma 8, d.lgs. n. 50/2016"*.

Il CCNL concretamente applicato è un elemento essenziale dell'offerta (Cons. Stato, n. 2605 del 2025), in quanto incide naturalmente sulla determinazione dei costi della manodopera e, quindi, sul contenuto dell'offerta.

E' evidente che l'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che di un altro ha effetti diretti sul costo del lavoro indicato in offerta (altresì rilevando quale parametro con cui verificarne, sia in sede di prime valutazioni che di sub-procedimento di anomalia, correttezza e sostenibilità).

10.2. In ragione dei suddetti rilievi, il motivo di appello deve trovare accoglimento, tenuto conto che il Tribunale amministrativo adito non ha fatto buon governo dei principi espressi, respingendo le censure spiegate dal RTI ricorrente sulla base del rilievo che l'offerta sarebbe stata predisposta: *"coerentemente al modello di domanda di partecipazione posto a base di gara, il quale consentiva agli operatori economici di indicare il contratto collettivo attualmente applicato nonché di optare per un contratto collettivo differente nella successiva fase di esecuzione del contratto"*, non cogliendo il contenuto della critica spiegata dal RTI ricorrente, finalizzata a rilevare che, comunque, la *lex specialis*, testualmente, richiedeva una dichiarazione di equivalenza tra i CCNL e, comunque, non consentiva la predisposizione da

parte dei concorrenti di offerte indeterminate in relazione a costi della manodopera non aderenti al CCNL che sarebbe stato in concreto applicato in sede esecutiva, quale oggetto della dichiarazione di impegno.

11. L'accoglimento del suddetto mezzo determina l'assorbimento del secondo motivo di appello, con il quale si censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha ritenuto, in relazione al secondo motivo del ricorso introduttivo, che la mancata indicazione, da parte del RTI Infravie, dell'ammontare complessivo delle spese generali non poteva determinare l'esclusione, *"in quanto ciò che era richiesto a pena di esclusione dalla lex specialis era solo l'indicazione delle spese per la sicurezza, prescrizione cui parte ricorrente ha pacificamente adempiuto"*.

A tale riguardo, va richiamato l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 5089 del 2023), dal quale non vi sono ragioni del discostarsi, secondo cui una domanda si deve ritenere assorbita in senso proprio, quando la decisione sulla stessa diviene superflua, per sopravvenuto difetto di interesse della parte che, con la pronuncia della domanda assorbente, ha conseguito la tutela richiesta nel modo più pieno (Cass. n. 28663 del 2013; id. n. 17219 del 2012).

12. In definitiva l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso introduttivo proposto dalla società MFR Segnaletica s.r.l., in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo RTI, con conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione a favore del RTI Infravie, reso noto mediante comunicazione del 17 febbraio 2025, resa ai sensi dell'art. 90, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 36 del 2023, della procedura di Accordo quadro di lavori, Tender n. 70364, del lotto 6 – Direzione DT7 – Tronco di Pescara – CIG n. B111140028, e declaratoria di inefficacia, ex art. 121, comma 2, c.p.a., dell'Accordo quadro e dei contratti attuativi nelle more eventualmente stipulati.

Va, pertanto, riconosciuto il diritto della ricorrente all'aggiudicazione della gara, previa verifica, da parte della Stazione appaltante, del possesso dei requisiti richiesti dalla *lex specialis*.

In ipotesi di esito positivo della verifica dei requisiti, il RTI appellante, ove aggiudicatario, ha diritto di subentrare nell'Accordo quadro per la durata pari a quella originaria.

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

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso introduttivo proposto dalla società MFR Segnaletica s.r.l. in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo RTI con le mandanti Erreci Segnaletica s.r.l.u., e Effetre Costruzioni s.r.l.

Condanna ciascuna delle società resistenti Infravie s.r.l., Cicas s.r.l. e Autostrade per l'Italia

s.p.a. alla rifusione delle spese di lite del doppio grado di giudizio a favore dell'appellante, che si liquidano nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore