

Equivalenza CCNL negli appalti: il CNEL propone nuove regole per evitare l'esclusione

 [lavoripubblici.it/news/dichiarazione-equivalenza-ccnl-proposta-cnel-38964](https://www.lavoripubblici.it/news/dichiarazione-equivalenza-ccnl-proposta-cnel-38964)

Redazione tecnica

October 21, 2026

La mancata presentazione della **dichiarazione di equivalenza del CCNL** insieme all'offerta non costituirebbe causa di esclusione dalle gare pubbliche. È quanto prevede il [disegno di legge n. 21/2026](#), approvato il 1° ottobre 2026 dall'**Assemblea del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (CNEL), che propone di riscrivere l'art. 5 dell'[Allegato I.01 al D.Lgs. n. 36/2023](#) e presentata in Parlamento nei giorni scorsi, dove risulta identificata come A.S. 2059 e A.C. 3140.

L'iniziativa nasce dalle difficoltà applicative emerse dopo il [correttivo al Codice dei contratti pubblici](#), che ha introdotto l'obbligo di trasmettere la dichiarazione già in sede di offerta, senza un pieno coordinamento con quanto previsto dall'art. 11, comma 4. Una sovrapposizione che ha alimentato interpretazioni differenti, fino a dividere la **giurisprudenza amministrativa** sulle conseguenze della mancata produzione del documento.

Il CNEL propone di rendere facoltativa la presentazione anticipata della dichiarazione, prevedendone l'acquisizione da parte della stazione appaltante prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione. La possibilità di completare successivamente la documentazione sarebbe comunque limitata alla dimostrazione dell'equivalenza delle tutele, senza consentire la sostituzione del CCNL originariamente indicato o la modifica dei **costi della manodopera**.

Dichiarazione di equivalenza CCNL: il contrasto tra art. 11 e Allegato I.01

All'origine della questione c'è il rapporto tra l'[art. 11 del D.Lgs. n. 36/2023](#) e l'art. 5 dell'Allegato I.01, introdotto dal D.Lgs. n. 209/2024.

L'art. 11, comma 3, consente agli operatori economici di indicare nell'offerta un **CCNL diverso** da quello individuato dalla stazione appaltante, purché siano garantite ai lavoratori le stesse tutele. Il successivo comma 4 prevede che la dichiarazione di equivalenza venga acquisita dall'operatore economico individuato prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione e sia sottoposta a verifica secondo le modalità previste dall'art. 110.

L'Allegato I.01 ha però anticipato l'adempimento, stabilendo all'art. 5, comma 1, che la dichiarazione debba essere trasmessa dagli operatori economici già in sede di

presentazione dell'offerta, così da consentire alla stazione appaltante di procedere alla **verifica della congruità dell'offerta**.

La differenza riguarda sia il momento della trasmissione sia i soggetti tenuti a provvedervi. L'art. 11 fa riferimento all'operatore individuato prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione, mentre l'Allegato richiede il documento a tutti i concorrenti che intendono applicare un contratto collettivo differente.

Il problema si è posto soprattutto quando il CCNL è stato regolarmente indicato nell'offerta, ma senza la dichiarazione di equivalenza. Il legislatore non ha infatti precisato se tale **omissione documentale** debba comportare l'esclusione oppure possa essere superata mediante una successiva acquisizione documentale.

Omessa dichiarazione di equivalenza: il contrasto nella giurisprudenza

Le diverse letture delle disposizioni hanno trovato riscontro nelle pronunce dei giudici amministrativi.

Con la sentenza 27 maggio 2026, n. 1217, il TAR Veneto, sez. III, ha adottato un'**interpretazione rigorosa**, riconoscendo alla dichiarazione di equivalenza la natura di **elemento strutturale dell'offerta**. Secondo questa impostazione, il documento è direttamente collegato alle tutele garantite ai lavoratori e alla determinazione del costo della manodopera, sicché la sua omissione non potrebbe essere sanata attraverso il soccorso istruttorio.

Una lettura diversa è stata seguita dal TAR Lombardia, Brescia, sez. I, con la [sentenza 26 giugno 2026, n. 911](#), che ha ricondotto l'anticipazione prevista dall'Allegato I.01 a un'esigenza di **accelerazione della procedura**. La mancata presentazione della dichiarazione insieme all'offerta non impedirebbe quindi di acquisirla successivamente, purché venga sottoposta alla necessaria verifica prima dell'aggiudicazione.

La relazione illustrativa del CNEL richiama anche altre sentenze favorevoli alla **funzione acceleratoria dell'adempimento**, e ricorda gli indirizzi espressi dall'ANAC, in particolare nella documentazione di accompagnamento al [Bando-tipo n. 1/2023](#) e nella delibera n. 423 del 5 novembre 2025.

Il disegno di legge propone di superare questo contrasto ribadendo come necessaria l'indicazione del CCNL nell'offerta, mentre la dichiarazione di equivalenza potrebbe essere acquisita anche in un momento successivo.

Proposta CNEL: la mancata dichiarazione di equivalenza non comporterebbe l'esclusione

La proposta legislativa si compone di un solo articolo, che sostituirebbe integralmente l'attuale art. 5 dell'Allegato I.01 con cinque nuovi commi dedicati alla presentazione e alla verifica della dichiarazione di equivalenza. In particolare, il comma 3 stabilisce espressamente che *«La mancata trasmissione della dichiarazione di equivalenza unitamente all'offerta non costituisce causa di esclusione»*.

Qualora il documento non fosse prodotto inizialmente, la stazione appaltante dovrebbe acquisirlo dall'**operatore economico individuato** prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione.

Il nuovo comma 5 prevede che la dichiarazione acquisita successivamente e la relativa documentazione possano riguardare esclusivamente l'equivalenza delle tutele garantite dal CCNL già indicato nell'offerta, senza comportarne la sostituzione o determinare modifiche ai costi della manodopera e agli altri elementi sostanziali dell'offerta.

La proposta interessa anche il rapporto con il **soccorso istruttorio**. Pur senza richiamare espressamente l'art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023, il testo prevede uno specifico meccanismo di acquisizione della dichiarazione prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione, circoscrivendone il contenuto per evitare modifiche sostanziali dell'offerta.

Il CNEL sembra quindi voler evitare che un'omissione documentale produca automaticamente effetti espulsivi, senza aprire la strada a modifiche successive della proposta economica.

Dichiarazione di equivalenza successiva: divieto di modificare CCNL e costi della manodopera

L'intervento non affronta comunque uno dei profili più impegnativi della disciplina, quello della **verifica sostanziale dell'equivalenza**.

La relazione illustrativa precisa infatti che la modifica intende coordinare le disposizioni sulla presentazione della dichiarazione, senza intervenire sui presupposti che consentono di considerare equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi differenti.

Continuerebbero quindi a trovare applicazione i criteri previsti dall'art. 4 dell'Allegato I.01, che disciplina il confronto tra le **tutele economiche e normative** del CCNL individuato dalla stazione appaltante e quelle del contratto applicato dall'operatore economico.

Il DDL non introduce infatti ulteriori parametri di valutazione e non interviene sulle modalità con cui le stazioni appaltanti devono motivare il giudizio di equivalenza. Rimarrebbe quindi

affidata all'amministrazione la valutazione della documentazione prodotta dall'operatore economico, anche in rapporto alla congruità dell'offerta.

La successiva acquisizione della dichiarazione non risolverebbe neppure le conseguenze di un eventuale **giudizio negativo sull'equivalenza**. In quel caso, infatti, il problema non sarebbe più rappresentato dall'omissione iniziale del documento, ma dall'impossibilità di dimostrare il rispetto delle tutele richieste dall'art. 11 del Codice.

La proposta del CNEL interviene quindi sulle conseguenze della mancata presentazione della dichiarazione, distinguendo l'omissione documentale dalla verifica delle tutele garantite dal CCNL indicato nell'offerta. Una distinzione che potrebbe contribuire a superare le incertezze emerse nella giurisprudenza, senza modificare le condizioni che l'operatore economico deve rispettare per ottenere l'aggiudicazione.

Rimarrebbe invece affidata alle stazioni appaltanti la valutazione dell'effettiva equivalenza tra contratti collettivi differenti, con tutte le difficoltà che possono derivare dal confronto tra trattamenti economici e istituti normativi non sempre immediatamente comparabili. Il CNEL propone dunque di risolvere il problema della presentazione della dichiarazione, lasciando sostanzialmente invariato quello della sua verifica.