

Pubblicato il 09/07/2026

N. 05533/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03385/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 3385 del 2026, proposto da Società per l'Ecologia e l'Ambiente S.p.A. (S.ec.am.), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B467D518FC, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giorgia Romitelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Sologas S.r.l., non costituita in giudizio;

nei confronti

Av Studio S.r.l., Bruno S.r.l., Azienda-Speciale Ufficio D'Ambito della Provincia di Sondrio, Provincia di Sondrio, non costituiti in giudizio;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta) n. 00894/2026;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2026 il Cons. Francesca Picardi;

Preso atto della domanda di passaggio in decisione della causa senza discussione, depositata dall'Avvocato Giorgia Romitelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Sologas s.r.l., seconda classificata nella gara europea a procedura aperta per l'affidamento dei lavori di installazione di contatori statici smart wireless n-bus e lorawan, interamente finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha impugnato l'aggiudicazione del lotto 1 a A.V. Studio s.r.l.

Il giudice di primo grado, premessa l'improcedibilità della domanda di annullamento degli atti impugnati e di inefficacia del contratto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 125 c.p.a. e 48, comma 4, d.l. n. 77 del 2021, ha accertato l'illegittimità degli atti impugnati, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., limitatamente alla omessa verifica, da parte della stazione appaltante, dell'effettiva equivalenza del contratto collettivo dei metalmeccanici, indicato dall'aggiudicataria in luogo di quello Gas Acqua previsto nella lex specialis, mentre ha rigettato le altre censure. Nella sentenza impugnata si legge che nelle memorie del 7 aprile e del 24 dicembre 2025 "la stessa Secam ha riconosciuto in atti di non aver previamente effettuato tale verifica", che costituisce un adempimento obbligatorio, e che tale omissione non può essere giustificata dalla allegata superfluità in sede processuale, trattandosi di una valutazione complessa, che non concerne solo il piano retributivo, ma le complessive tutele dei lavoratori.

2. Avverso tale sentenza ha proposto appello la stazione appaltante Società per l'ecologia e l'ambiente s.p.a. (S.ec.a.m.), lamentando: 1) l'erroneità della

sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistente l'interesse ad agire della originaria ricorrente ai fini risarcitori, nonostante l'assenza di una specifica dichiarazione in tale senso e la formulazione della sola riserva di proposizione della domanda di risarcimento del danno; 2) la violazione degli artt. 11, commi 2, 3 e 4, 110 e dell'allegato I.01 d.lgs. n. 36 del 2023, unitamente al travisamento dei fatti, in quanto la sentenza ha erroneamente escluso l'avvenuta verifica di equivalenza del contratto collettivo nazionale applicato dal concorrente rispetto a quello indicato nella lex specialis, in base ad una inesatta interpretazione degli atti processuali, in cui si è semplicemente precisata la superfluità di una specifica istruttoria, alla luce della evidente superiorità delle tutele assicurate dal contratto collettivo nazionale scelto dall'aggiudicatario; 3) la contraddittorietà della motivazione, che, da un lato, ha ritenuto corretto il giudizio della stazione appaltante sulla congruità dell'offerta economica dell'aggiudicatario e, dall'altro, ha ritenuto non essere stata espletata la verifica di equivalenza delle tutele collettive, senza tenere conto che si tratta di un passaggio indispensabile ai fini della valutazione di congruità dell'offerta economica.

Nonostante la ritualità delle notifiche, si è costituito il solo M.I.T., che ha eccepito il difetto di legittimazione passiva e chiesto l'estromissione dal giudizio.

All'udienza pubblica del 2 luglio, 2026, previo deposito di ulteriori memorie, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

3. Preliminarmente deve essere rigettata la richiesta di estromissione formulata del M.I.T. alla luce dell'art. 12-bis, comma 5, d.l. n. 68 del 2022, che è ancora vigente nei giudizi che hanno ad oggetto interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR, come nel caso di specie, e che introduce un'ipotesi di litisconsorzio necessario, prevedendo che le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR siano parti necessarie del giudizio e rimandando alle disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la

notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 1 ottobre 2025, n. 7662). Il M.I.T. non ha, difatti, allegato di non essere l'amministrazione centrale titolare dell'intervento in esame, previsto nel PNRR, ma semplicemente di non essere autore degli atti impugnati, adottati dal soggetto attuatore dell'intervento.

4. E' infondato il primo motivo, con cui l'appellante ha denunciato l'erroneità della sentenza, anche alla luce dei principi enunciati da Cons. Stato, n. 8/2022, nella parte in cui ha ritenuto sussistente l'interesse ad agire della originaria ricorrente ai fini risarcitori, necessario ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., nonostante l'assenza di una specifica dichiarazione in tale senso e la formulazione della sola riserva di proporre domanda di risarcimento del danno per equivalente.

Ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a., quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità se sussiste l'interesse ai fini risarcitori. Come noto, l'Adunanza Plenaria, nella sentenza n. 8 del 2022, ha affermato che, stante la natura di giurisdizione di diritto soggettivo della giurisdizione amministrativa, il giudice non può accertare di ufficio l'interesse risarcitorio del ricorrente, una volta venuto meno quello all'annullamento dell'atto impugnato, per cui la dichiarazione del ricorrente è il presupposto indispensabile affinché il giudice possa pronunciarsi sulla legittimità dello stesso atto con pronuncia di mero accertamento, ma, nel contempo, tale dichiarazione è una condizione da sola sufficiente, non occorrendo né che siano esposti i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tanto meno che questa sia in concreto proposta, stante il necessario coordinamento dell'art. 34, comma 3, c.p.a. con il precedente, art. 30, comma 5, c.p.a., che consente di proporre la domanda risarcitoria «nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza». Si sono, pertanto, affermati i seguenti principi: per procedersi all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.,

è sufficiente dichiarare di avervi interesse a fini risarcitori; non è necessario specificare i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tanto meno averla proposta nello stesso giudizio di impugnazione; la dichiarazione deve essere resa nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 c.p.a.».

Nel caso di specie, come correttamente ritenuto nella sentenza impugnata, sussiste la dichiarazione dell'interesse risarcitorio, da parte della originaria ricorrente, condizione necessaria e sufficiente ai fini della pronuncia di mero accertamento di cui all'art. 34, comma 3, c.p.a., in quanto insita nella riserva di formulare, in separato giudizio, la domanda di risarcimento del danno per equivalente, ribadita nella memoria ex art. 73 c.p.a. A conferma della correttezza della decisione del giudice di primo grado sul punto è sufficiente riportare il punto 15 di tale memoria: “SOLOGAS ha espresso a chiare lettere l'interesse affinché sia comunque accertata l'illegittimità dell'atto impugnato a fini risarcitori riservandosi domanda risarcitoria per equivalente dei danni arrecatigli da provvedimenti e comportamenti comunali impugnati (ric., p 2). Riserva che, a ogni fine, SOLOGAS ribadisce formalmente in questa sede”.

Il motivo in esame deve, pertanto, essere rigettato in quanto la dichiarazione di interesse ai fini risarcitori, necessaria, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., per procedersi all'accertamento dell'illegittimità dell'atto, è insita nella riserva di formulare, in separato giudizio, domanda di risarcimento del danno, espressa nella memoria ex art. 73 c.p.a.

3. Il secondo motivo, con cui si è lamentata la violazione degli artt. 11, commi 2, 3 e 4, 110, 4 Allegato I.01 d.lgs. n. 36 del 2023, unitamente al travisamento dei fatti, è, invece, fondato.

3.1. Secondo il giudice di primo grado, la stazione appaltante avrebbe ammesso in giudizio, nelle memorie del 7 aprile e del 24 dicembre 2025, di non aver verificato la equivalenza del contratto collettivo nazionale applicato dall'aggiudicatario rispetto a quello indicato nella *lex specialis*. Si tratta, tuttavia, come denunciato dall'appellante, di una erronea interpretazione degli atti processuali.

Nel punto iii della memoria di primo grado del 24 dicembre 2025 del Comune si legge che “in ragione della evidente pertinenza del CCNL metalmeccanici e della sostanziale equivalenza – se non superiorità – delle tutele retributive garantite da tale CCNL rispetto a quelle previste dal CCNL Gas Acqua (i.e., quello indicato nella *lex specialis*), la stazione appaltante ha correttamente escluso la necessità di ulteriori valutazioni istruttorie sull’equivalenza dei contratti”. Ne deriva che la difesa della stazione si è fondata non sull’assenza della verifica dell’equivalenza delle tutele collettive e di una istruttoria sul punto, ma piuttosto sulla superfluità di un approfondimento istruttorio e di ulteriori adempimenti rispetto al mero confronto tra i contratti collettivi nazionali in esame. Più precisamente dalla precedente memoria del 7 aprile 2025 si evince che l’istruttoria svolta al fine della valutazione di equivalenza è consistita nel semplice raffronto dei due contratti collettivi, ritenuto sufficiente al fine della verifica. La sentenza impugnata ha, dunque, effettivamente commesso un errore nella interpretazione degli atti difensivi, avvenuta in modo non conforme al criterio letterale.

Del resto, occorre evidenziare che il profilo della mancata verifica delle equivalenze è stato denunciato in modo alquanto generico dalla ricorrente originaria e costituisce solo un passaggio incidentale rispetto alla doglianza, concentrata fondamentalmente sulla mancata verifica dell’anomalia dell’offerta economica.

3.2. In ordine alla valutazione di equivalenza, l’art. 2, comma 1, lett. d) d.lgs. n. 209 del 2004, a far data dal 31.12.2024, ha modificato il comma 3 dell’art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, stabilendo: “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.01.6". In particolare, l'art. 3 del predetto allegato introduce una espressa presunzione di equivalenza, l'art. 4 precisa i criteri da tenere in considerazione ai fini della verifica di equivalenza nell'ipotesi in cui l'anzidetta presunzione non possa trovare applicazione (art. 4 Allegato I.01.6 al d.lgs. 36/2023) e, infine, l'art. 5 (rubricato "Verifica della dichiarazione di equivalenza") stabilisce che "1. Per consentire alle stazioni appaltanti ed enti concedenti di verificare la congruità dell'offerta ai sensi dell'articolo 110, gli operatori economici trasmettono la dichiarazione di equivalenza di cui all'articolo 11, comma 4, in sede di presentazione dell'offerta. 2. Prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, la stazione appaltante o l'ente concedente verifica la dichiarazione di equivalenza presentata dall'operatore economico individuato".

Le disposizioni de quibus, ancorché non operanti alla data di svolgimento della procedura in esame, confermano quanto già stabilito dal previgente art. 11, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023 e, cioè, che la determinazione di affidamento/aggiudicazione deve necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza, che ha carattere obbligatorio (Cons. Stato, Sez. V, 11 settembre 2025, n. 7281).

Tuttavia, nel caso di specie, l'equivalenza tra il contratto collettivo nazionale applicato dall'offerente e quello indicato nella lex specialis è stata verificata dalla stazione appaltante, come si desume dall'esclusione dell'anomalia dell'offerta, all'esito di un apposito procedimento, e dal provvedimento di aggiudicazione, che presuppone l'avvenuto espletamento positivo di tutti i controlli necessari.

A ciò si aggiunga che, nel caso di specie, non si evince alcuna manifesta irragionevolezza o illogicità della valutazione positiva di equivalenza effettuata dalla stazione appaltante, visto che l'unico profilo denunciato dal ricorrente, relativo al livello retributivo, non è pertinente rispetto al concreto inquadramento dei lavoratori. Ne deriva, pertanto, che può ritenersi adeguata l'istruttoria svolta dalla stazione appaltante, consistente nel mero confronto

dei contratti collettivi, e corretta la conclusione in ordine all'equivalenza dei contratti collettivi nazionali in esame.

4. In conclusione, il secondo motivo di appello deve essere accolto, rigettato il primo ed assorbito il terzo, per cui, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso introduttivo del giudizio deve essere interamente rigettato.

Le spese dei due gradi di giudizio devono essere integralmente compensate tra tutte le parti, tenuto conto della complessità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il secondo motivo, rigettato il primo ed assorbito il terzo e, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso introduttivo del giudizio.

Spese dei due gradi di giudizio integralmente compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Picardi

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO