

Pubblicato il 26/06/2026

N. 00911 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00168/2026 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 168 del 2026, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Zanetti Arturo & C. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in
relazione alla procedura CIG B8301DF54C, rappresentata e difesa dagli avvocati
Massimiliano Brugnoletti e Paola Rea, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

contro

Servizi Comunali S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Coppetti ed Alberto Salvadori, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Tao Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Beretta ed Ernesto Villa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento,

previa concessione di misure cautelari,

- della determinazione n. 367 del 23.12.2025 con cui il Direttore Generale di Servizi Comunali S.p.a. ha aggiudicato a TAO Ambiente S.r.l. “la procedura aperta ex art. 71 del d.lgs. 36/2023 per l'affidamento del servizio di conferimento e successivo recupero e/o smaltimento dei rifiuti costituiti da vernici, inchiostri, adesivi e resine contenenti so-stanze pericolose - c.e.r. 20.01.27 e 20.01.28 - e di imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze - c.e.r. 15.01.10 – derivanti dalla raccolta dei rifiuti presso i centri di raccolta dei Comuni gestiti dalla Stazione Appaltante. (codice appalto n. 2025_080ug_rev02) CIG B8301DF54C”;

- della comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione;

- di ogni atto connesso, correlato, presupposto e consequenziale;

nonché

per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, ove medio tempore stipulato, e per il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Zanetti Arturo & C. S.r.l. il 9.3.2026:

per l'annullamento,

previa concessione di misure cautelari,

- della Determinazione n. 367 del 23.12.2025 con cui il Direttore Generale di Servizi Comunali S.p.a. ha aggiudicato a TAO Ambiente S.r.l. “la procedura aperta ex art. 71 del d.lgs. 36/2023 per l’affidamento del servizio di conferimento e successivo recupero e/o smaltimento dei rifiuti costituiti da vernici, inchiostri, adesivi e resine contenenti sostanze pericolose - c.e.r. 20.01.27 e 20.01.28 - e di imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze - c.e.r. 15.01.10 – derivanti dalla raccolta dei rifiuti presso i centri di raccolta dei Comuni gestiti dalla Stazione Appaltante. (codice appalto n. 2025_080ug_rev02) CIG B8301DF54C”;

- della comunicazione dell’avvenuta aggiudicazione;

- di ogni atto connesso, correlato, presupposto e consequenziale;

ed ora, con i presenti motivi aggiunti,

anche per l’annullamento

- di tutti i citati atti e provvedimenti, per gli ulteriori “motivi aggiunti” proposti;

nonché

per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, ove *medio tempore* stipulato, e per il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Servizi Comunali S.p.a. e di Tao Ambiente S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 10 giugno 2026 la dott.ssa Francesca Siccardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con bando pubblicato in data 11.9.2025 Servizi Comunali S.p.a. ha indetto una procedura aperta *ex art. 71 D.Lgs. 36/2023* “*per l’affidamento del servizio di conferimento e successivo recupero e/o smaltimento dei rifiuti costituiti da vernici, inchiostri, adesivi e resine contenenti sostanze pericolose – c.e.r. 20.01.27 e 20.01.28 - e di imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze - c.e.r. 15.01.10 - derivanti dalla raccolta dei rifiuti presso i centri di raccolta dei comuni gestiti dalla stazione appaltante*”, per la durata di ventiquattro mesi - CIG B8301DF54C.

2.- Il disciplinare di gara ha previsto la possibilità di prosecuzione del contratto per ulteriori dodici mesi, stimato il valore globale dell’appalto in euro 1.727.535,00 oltre iva, fissato l’importo a base d’asta in euro 842.700,00 (di cui euro 33.000,00 per costi di manodopera), individuato quale criterio di aggiudicazione quello del minor prezzo ed indicato quale contratto collettivo applicato quello relativo al “*settore igiene ambientale*”.

3.- Hanno presentato domanda di partecipazione otto operatori economici, che, dopo l’attivazione del soccorso istruttorio, sono tutti stati ammessi alla gara.

4.1.- Nel corso della seduta del 29.10.2025 il seggio di gara ha proceduto all’esame delle offerte economiche delle concorrenti, rilevando che le offerte di Tao Ambiente S.r.l. (per l’importo di euro 638.214,00, oltre iva, di cui euro 77.767,60 per costo del personale) e di Zanetti Arturo & C. S.r.l. (per l’importo di euro 679.635,00, oltre iva, di cui euro 75.000,00 per costo del personale), più basse delle altre, erano state segnalate della piattaforma Sintel per anomalia.

4.2.- Il giorno seguente sono, quindi, stati richiesti a questi ultimi economici chiarimenti *ex art. 110 D.Lgs. 36/2023*, cui gli stessi hanno ottemperato.

4.3.- Nel corso della seduta del 10.11.2025 la Commissione ha accolto i giustificativi resi sia da entrambe le società, proponendo al RUP l’ammissione di entrambe le offerte

e, dopo aver stilato la graduatoria, dando atto che quella migliore era quella della Tao Ambiente S.r.l. (con il punteggio di 100), seguita da quella di Zanetti Arturo & C. S.r.l. (con 93,91 punti).

5.1.- Con determinazione n. 310 del 13.11.2025, il Direttore Generale ha approvato le operazioni di gara e la graduatoria, formulato la proposta di aggiudicazione in favore di Tao Ambiente S.r.l., disponendo l'avvio alle verifiche di legge.

5.2.- Con nota del 18.11.2025 la Stazione appaltante ha richiesto a Tao Ambiente S.r.l. di trasmettere la documentazione attestante la sussistenza dei requisiti di carattere speciale, nonché di *“fornire dichiarazione di impegno “ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato [dal disciplinare di gara] nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele”*. Nel caso di dichiarazione di equivalenza, si chiede all'operatore economico di giustificare l'applicabilità dell'art. 3 dell'Allegato I.01 del D.Lgs. n. 36/2023 (cd. *“Presunzione di equivalenza”*) ovvero di specificare, le tutele economiche e normative secondo quanto previsto dall'art. 4 del citato Allegato”.

5.3.- Dopo la concessione di una proroga del termine, il 2.12.2025 la prima graduata ha trasmesso dichiarazione di *“equivalenza della Tutela economica e normativa fra il CCNL Commercio Terziario (H20X) che si intende applicare all'appalto e il CCNL Settore Igiene Ambientale (K545) individuato dalla stazione appaltante”*.

5.4.- Con nota del 5.12.2025 la Stazione Appaltante ha comunicato a Tao Ambiente S.r.l. *“che il CNEL relativo al ns CCNL applicato è K541, ex K540 che, a seguito dell'unificazione dei contratti, ora corrisponde al K541 in quanto le sigle sindacali che lo hanno sottoscritto sono le stesse”*, invitandola a trasmettere *“dichiarazione di equivalenza dei CCNL, con comparazione al CNEL K541, entro le ore 17:00 del 15/12/2025”*.

5.5.- Con ulteriore nota del 9.12.2025, a riscontro di una missiva della concorrente, la Stazione Appaltante ha rappresentato, rettificando il proprio precedente errore, che il corretto codice del contratto collettivo da porre a comparazione era il K540.

5.6.- Attenendosi alle indicazioni di cui sopra, in data 15.12.2025 Tao Ambiente S.r.l. ha trasmesso dichiarazione *“equivalenza della Tutela economica e normativa fra il CCNL Commercio Terziario (H20X) che si intende applicare all’appalto e il CCNL Settore Igiene Ambientale (K540) individuato dalla stazione appaltante”*.

6.- Con determinazione n. 367 del 23.12.2025 il Direttore Generale ha aggiudicato la gara a Tao Ambiente S.r.l., trasmessa a Zanetti Arturo & C. S.r.l. il giorno seguente.

7.- A seguito dell’esercizio del diritto di accesso, con un primo ricorso notificato a Servizi Comunali S.p.a. e, quale controinteressata, a Tao Ambiente S.r.l., Zanetti Arturo & C. S.r.l. (d’ora in poi Zanetti) ha impugnato gli atti di gara di cui in epigrafe, chiedendone l’annullamento – previa sospensione dell’efficacia, nonché instando per l’aggiudicazione della gara in proprio favore e per il subentro nel contratto, previa dichiarazione di inefficacia dello stesso, nonché, in subordine, per il risarcimento del danno per equivalente.

8.1.- Si sono costituiti in giudizio tanto Servizi Comunali S.p.a. quanto Tao Ambiente S.r.l. (d’ora in poi Tao), che hanno altresì proceduto a depositare memorie e documenti in vista della trattazione della domanda cautelare.

8.2.- In particolare, dalla documentazione versata agli atti dalla Stazione Appaltante si apprende che in data 6.2.2026 Tao ha rappresentato alla Stazione Appaltante di essersi avveduta *“che, per involontario errore materiale, nella dichiarazione di equivalenza trasmessavi, pur effettuando l’analisi comparativa delle tutele economiche e normative correttamente avendo considerato gli articoli del CCNL da noi applicato (CCNL Commercio Codice CNEL: H011), abbiamo indicato un codice del CCNL errato (codice CNEL H20X, anziché codice CNEL H011)”*, e che con determinazione 48 del 20.2.2026 il Direttore Generale ha disposto *“l’esecuzione in via*

d'urgenza ai sensi dell'art. 17 commi 8 e 9 e dell'art. 50 comma 6 del D.Lgs. n. 36/2023 del servizio...a favore di TAO AMBIENTE S.R.L.”.

9.- Attesa l'imminente proposizione di un ulteriore gravame, l'udienza camerale del 25.2.2026 è stata rinviata a quella dell'11.3.2026.

10.- Con ricorso per motivi aggiunti, notificato alle parti già evocate in giudizio il 9.3.2026, Zanetti ha formulato ulteriori doglianze a sostegno dell'illegittimità degli atti già impugnati, che avrebbe appreso soltanto a seguito della documentazione depositata dalla Stazione Appaltante in data 23.2.2026.

11.- L'udienza camerale dell'11.3.2026 è stata ulteriormente rinviata a quella del 15.4.2026 su richiesta della Stazione Appaltante e della controinteressata.

12.- Infine la domanda cautelare è stata rinunciata e di ciò il Collegio ha preso atto con ordinanza n. 137/2026.

13.- Le parti si sono avvalse della facoltà loro concesse dall'art. 73 c.p.a..

14.- All'udienza pubblica del 10.6.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I.1.- Il ricorso introduttivo si affida a tre doglianze.

I.2.1.- Il I motivo lamenta *“Violazione dell'art. 11 del d.lgs. 36/2023. Violazione dell'allegato 1.01 del d.lgs. 36/2023. Violazione dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023”*.

I.2.2.- Richiamando il disposto dell'art. 11 D.Lgs. 36/2023 e dell'art. 5 dell'Allegato I.01, Zanetti sostiene che la controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara, avendo omesso in sede di presentazione dell'offerta di rendere la dichiarazione di equivalenza tra il CCNL Igiene Ambientale indicato nel disciplinare e quello Commercio Terziario indicato nella propria domanda di partecipazione – omissione non suscettibile di soccorso istruttorio.

I.2.3.- Anche ritenendo la soccorribilità della carenza, ad ogni modo nel caso di specie la Stazione Appaltante avrebbe omesso di procedere alla verifica di equivalenza prima di procedere all'aggiudicazione, come imposto dall'art. 11, comma 4 D.Lgs. 36/2023.

I.2.4.- Zanetti, poi, sostiene che il CCNL applicato da Tao non sarebbe equivalente, né sotto il profilo economico, né sotto quello normativo a quello indicato dalla Stazione Appaltante nel disciplinare di gara.

I.3.- Con la II censura la ricorrente denuncia *“Violazione degli artt. 107 e 110 del d.lgs. 36/2023. Violazione dei generali principi di trasparenza e buon andamento. Carenza di istruttoria”*: l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara poiché avrebbe presentato un'offerta in perdita, in quanto pari ad euro 638.214,00 per il biennio e, quindi, ad euro 319.107,00 annui, pur ammontando le voci di costo indicate nei giustificativi ad euro 647.790,22 nel biennio ed euro 323.895,11 all'anno.

I.4.- Il III motivo di ricorso deduce *“Violazione dell'art. 110 d.lgs. 36/2023. Violazione dei generali principi di trasparenza e buon andamento. Carenza di istruttoria”*: le giustificazioni presentate da Tao in sede di verifica di anomalia si ridurrebbero ad un semplice elenco di voci e stime numeriche di costi – senza tuttavia indicarne la fonte, né preventivi e, comunque, senza argomentare sul numero dei mezzi e delle attrezzature impiegate, che, con particolare riferimento agli automezzi, neppure figurerebbero tra i costi.

Tali elementi denoterebbero la grave carenza istruttoria da cui sarebbe affetto il sub procedimento attivato dalla Stazione Appaltante, che si sarebbe limitata ad un acritico recepimento dei giustificativi, privi di supporti probatori.

II.1.- Con il ricorso per motivi aggiunti Zanetti propone ulteriori tre ragioni a fondamento dell'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso principale, apprese a seguito del deposito di documentazione effettuata dalla Stazione Appaltante il 23.2.2026.

II.2.- La I censura deduce “*Violazione degli artt. 11, 57 e 110 d.lgs. 36/2023. Violazione dell’Allegato I.01 d.lgs. 36/2023. Difetto di istruttoria e motivazione. Difetto di pubblicità e trasparenza. Sviamento*”: la ricorrente lamenta che in alcuno dei documenti afferenti alla procedura di gara versati agli dalla Stazione Appaltante emergerebbe l’effettuazione di una verifica circa l’equivalenza tra le tutele di cui al CCNL applicato da Tao e quello individuato nel disciplinare, difettando altresì un verbale nel quale l’Amministrazione abbia esplicitato le ragioni che avrebbero condotto alla ritenuta equivalenza.

Tale rilievo denoterebbe altresì la sussistenza tanto di un vizio motivazionale della determinazione amministrativa, quanto di una grave carenza istruttoria e risulterebbe confermato non soltanto dalla richiesta da parte di Servizi Comunali S.p.a. di un parere tecnico soltanto dopo la proposizione del presente giudizio, ma anche dal riconoscimento successivo all’aggiudicazione da parte di Tao del refuso presente nella dichiarazione di equivalenza a suo tempo trasmessa.

II.3.- Il II motivo di gravame sostiene “*Violazione degli artt. 11, 57, 101 e 110 d.lgs. 36/2023. Violazione dell’Allegato I.01 d.lgs. 36/2023*”: l’aggiudicazione sarebbe doppiamente viziata per mancata esclusione di Tao dalla gara, sia perché la stessa avrebbe prodotto una prima dichiarazione di equivalenza inidonea (in quanto riferita al CCNL Igiene Ambientale con codice K545 anziché al K540 in uso al settore), sia perché la Stazione Appaltante le avrebbe poi consentito di emendare l’errore mediante presentazione di una seconda dichiarazione, che configurerebbe l’uso improprio del soccorso istruttorio, illegittimamente riferito ad un elemento dell’offerta non suscettibile di modifica.

II.4.1.- La III censura aggiunta deduce “*Violazione degli artt. 11, 57 e 110 d.lgs. 36/2023. Violazione dell’Allegato I.01 d.lgs. 36/2023. Violazione del Bando tipo Anac n. 1/23. Violazione dell’art. 1 del d.lgs. 36/2023. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta erroneità e irragionevolezza del giudizio di verifica di*

equivalenza delle tutele del CCNL applicato”: Zanetti sostiene che il CCNL applicato da Tao non garantirebbe le medesime tutele economiche e normative del CCNL Igiene Ambientale indicato del disciplinare di gara, sicché la sua offerta avrebbe dovuto essere esclusa.

II.4.2.- In particolare, contestando l’equiparazione resa da Tao tra la retribuzione dell’autista lavoratore inquadrato al III livello e di un operaio al V livello del CCNL Commercio e quella di dipendenti ai livelli 3B e 1B del CCNL Igiene Ambientale, secondo Zanetti difetterebbe l’equivalenza economica, da vagliare ai sensi dell’art. 4, comma 2 dell’Allegato I.01 con riferimento ai diversi livelli C2 e B2 di quest’ultimo contratto.

II.4.3.- A dire della ricorrente, inoltre, sarebbero ravvisabili scostamenti non marginali delle tutele normative, tali da non consentire l’affermazione di equivalenza alla luce dei parametri di cui all’art. 4, comma 3 dell’Allegato I.01: nello specifico, il ricorso si concentra sulla durata del periodo di comporto (lettera g), sulla disciplina dei casi di malattia ed infortunio (lettera h), su quella del lavoro straordinario e dei suoi limiti (lettera c), sulla previdenza integrativa e complementare (lettera o) e sull’assistenza sanitaria integrativa (lettera p).

III.- In via di premessa, pare opportuno rammentare che l’art. 11 D.Lgs. 36/2023 (così come modificato dal D.Lgs. 209/2024) enuncia nella materia dei contratti pubblici il *“Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore”* e, per quanto di rilievo ai presenti fini, stabilisce: *“Nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all’articolo 17, comma 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell’attività oggetto dell’appalto o della concessione svolta dall’impresa anche in maniera prevalente”* (comma 2); *“Nei casi di cui ai commi 2 e 2-bis, 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" (comma 3); "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".

Dal quadro normativo sopra delineato emerge che l'operatore economico in sede di presentazione dell'offerta ha due possibilità, ossia quella di applicare il CCNL individuato dalla Stazione Appaltante – opzione non vincolante nel rispetto dell'art. 41 Cost., oppure di optare per l'applicazione di un diverso CCNL, che trovi corrispondenza nella propria offerta, purché dimostri che quest'ultimo offra garanzie equivalenti a quello indicato nella *lex specialis* di gara.

L'Allegato I.01 al Codice disciplina, per quanto di rilievo, la presentazione della dichiarazione di equivalenza e la verifica della stessa.

In particolare, l'art. 4 (*"Indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro"*) prevede che *"Quando, al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 3, l'operatore economico indica nell'offerta un diverso contratto collettivo di lavoro da esso applicato, si considerano, ai fini della valutazione di equivalenza, le tutele economiche e le tutele normative"*.

Il comma 2, poi, specifica il giudizio di equivalenza economica si compie considerando *"in relazione alle componenti fisse della retribuzione globale annua"* le seguenti voci: *"a) retribuzione tabellare annuale; b) indennità di contingenza; c) elemento distinto della retribuzione (EDR); d) eventuali mensilità aggiuntive e) eventuali ulteriori indennità previste"*; il successivo comma 3, invece, quanto al vaglio di equivalenza delle tutele normative, detta i seguenti parametri di valutazione: *"a)*

disciplina concernente il lavoro supplementare; b) clausole relative al lavoro a tempo parziale; c) disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai limiti massimi; d) disciplina compensativa relativa alle festività soppresse; e) durata del periodo di prova; f) durata del periodo di preavviso; g) durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio; h) disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità; i) disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l'astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori; l) monte ore di permessi retribuiti; m) disciplina relativa alla bilateralità; n) obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici, inclusa la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche con riferimento alla formazione di primo ingresso e all'aggiornamento periodico; o) previdenza integrativa; p) sanità integrativa", affermando, in chiusura, che "le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al comma 2 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 sono marginali".

L'art. 5 (*"Verifica della dichiarazione di equivalenza"*), invece, precisa 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"*.

Nel caso di specie, all'art. 3 del disciplinare la Stazione Appaltante ha espressamente previsto che *"Il contratto collettivo applicato è quello relativo al settore igiene*

ambientale come da tabella ministeriale pubblicata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro e delle Relazioni Industriali - DIV. IV Costo medio orario per il personale addetto ai servizi ambientali – Aziende” e Tao ha indicato nella propria domanda di formulare la propria offerta in base al “CCNL applicato COMMERCIO TERZIARIO”, coerentemente a quanto si legge nei giustificativi dei costi dei propri dipendenti.

IV.1.- Le prime due sub censure di cui al I motivo del ricorso introduttivo sono infondate.

IV.2.- La produzione, unitamente all’offerta, della dichiarazione di equivalenza delle tutele del CCNL applicato dall’offerente, ove diverso da quello indicato dalla Stazione Appaltante, non era richiesta dal disciplinare di gara, né è comunque richiesto dalla legge: l’omessa sua presentazione, già in fase di offerta, da parte di Tao non integra, pertanto, una ragione di esclusione, emergendo per converso dallo stesso comma 4 dell’art. 11 D.Lgs. 36/2023 che la Stazione Appaltante, antecedentemente all’aggiudicazione, debba acquisire la relativa dichiarazione dell’operatore economico e procedere alla sua verifica. Il legislatore, pertanto, individua tale momento quale determinante per l’avvio del sub procedimento di verifica dell’equivalenza, non essendo condivisibile – in assenza di una espressa richiesta da parte della *lex specialis* di gara (cfr. Tar Lecce, Sez. II, n. 388 del 16.3.2026) – un effetto autonomamente escludente per il concorrente che non abbia già prodotto in uno alla offerta la dichiarazione di equivalenza del contratto dalla stessa applicato a quello prescelto dalla Stazione Appaltante.

In analogo senso, del resto, si è espressa l’Autorità di settore nella Relazione Illustrativa al “Bando-tipo n. 1/2023 aggiornato al decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209”, secondo cui “*la mancata anticipazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele non può costituire causa di esclusione. La sua anticipazione si giustifica con l’esigenza di accelerare i tempi di affidamento. Si precisa, inoltre,*

che oltre alla possibilità per le stazioni appaltanti di chiedere l'anticipazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele nell'offerta economica (sulla base delle considerazioni appena esposte), è possibile prevedere nel disciplinare di gara l'anticipazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele anche in altra sede dell'offerta, ad esempio nella documentazione amministrativa o nell'offerta tecnica, fermo restando che la mancata allegazione della stessa non costituisce causa di esclusione": sicché il disposto dell'art. 5 dell'Allegato I.01 va inteso nel senso che la trasmissione della dichiarazione già in sede di offerta sia consentita al fine di agevolare il giudizio della Stazione Appaltante sull'anomalia dell'offerta, ma che l'omissione in quel frangente non determini alcun pregiudizio, essendo il discrimine temporale per la legittimità dell'affidamento quello di cui al comma 4° dell'art. 11 cui si è testé fatta menzione.

IV.2.- L'asserzione secondo cui sarebbe stata omessa la verifica di equivalenza è, invece, smentita sotto il profilo fattuale dalla documentazione versata in atti dalla Stazione Appaltante, che ha proceduto a richiedere a Tao la dichiarazione di equivalenza ai sensi dello stesso art. 11, comma 4 D.Lgs. 36/2023 – documentazione il cui contenuto, invero, fonda le doglianze contenute nel ricorso per motivi aggiunti.

IV.3.- L'ulteriore sub doglianza, che contesta la sussistenza dell'equivalenza tra CCNL, si collega a quanto argomentato nel terzo motivo dei motivi aggiunti, sicché non viene qui affrontata.

V.- Altrettanto infondato è il II motivo del gravame introduttivo, non essendo postulabile che quella formulata da Tao sia un'offerta in perdita, dal momento che le giustificazioni dalla stessa rese indicano un utile su base annua pari ad euro 26.985,89, quindi pienamente in grado di assorbire il differenziale di euro 4.788,11 (derivante dalla sottrazione di euro 319.107,00 da euro 323.895,11).

Del resto, questa Sezione (sentenza n. 12 del 5.1.2026) ha rammentato che per consolidata giurisprudenza un pur esiguo margine positivo impedisce di considerare

antieconomica l'offerta in quanto anche un utile modesto può comportare un vantaggio significativo per l'impresa derivante dall'esecuzione di un appalto pubblico (cfr. *ex multis*, C.d.S., Sez. V, n. 3632 del 29.4.2025 e n. 6295 del 7.11.2018).

VI.- La III censura del ricorso introduttivo – rivolta al sub procedimento di anomalia che la Stazione Appaltante, in esito alla seduta del 30.10.2025, ha avviato tanto nei confronti della controinteressata quanto della ricorrente – non coglie nel segno.

Per costante giurisprudenza, infatti, il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta *“costituisce espressione paradigmatica di discrezionalità tecnica, di esclusiva pertinenza dell'amministrazione, esulando dalla competenza del giudice amministrativo, il cui sindacato è limitato solo al caso in cui le valutazioni di merito della pubblica amministrazione siano inficiate da macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione o errori di fatto che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta”* e si conclude in una *“valutazione di natura globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme e non un giudizio di tipo analitico”* (cfr. *ex multis*, C.d.S., Sez. IV, n. 280 del 15.1.2025).

Nel caso di specie la censura non è supportata da circostanze idonee a inficiare la complessiva attendibilità del giudizio espresso nel corso della seduta n. 6 del 10.11.2025, nel corso della quale la Commissione ha concluso per la natura non anomala dell'offerta della controinteressata.

Del resto, tale conclusione non pare illogica, in considerazione della documentazione versata in atti dalla stessa Tao – la quale ha trasmesso alla Stazione Appaltante non soltanto il documento che elenca le varie voci di costi, ma altresì dettagliato sia quelli della sicurezza e di gestione della commessa, producendo le carte di circolazione dei mezzi di trasporto che sarebbero stati utilizzati per lo svolgimento del servizio (ossia i mezzi targati GC495DZ e GC496DZ, già ammortizzati, nonché il dettaglio dei costi delle due maestranze individuate - cfr. documenti 3, 3a, 3b, 3c, 3d e 3e Tao).

Quanto al mezzo di trasporto (targato GK147LT), trattasi di un terzo veicolo, da utilizzare solo in caso di comprovata necessità, al fine di garantire il servizio, immatricolato per uso proprio: sicché lo stesso non incide sulla regolarità dell'offerta, ma costituisce una mera risorsa aggiuntiva propria di cui Tao ha garantito la disponibilità.

Quanto all'assenza di documentazione a supporto delle voci di costo, poi, la censura si scontra contro il principio del divieto del *venire contra factum proprium*, atteso che neppure ai giustificativi resi dalla ricorrente (cfr. documento 31 Stazione Appaltante) risultano essere stati allegati documenti a supporto di quanto esposto.

VII.- Si può a questo punto passare all'esame del gravame per motivi aggiunti, di cui viene previamente scrutinata la II censura, che, in quanto non espressamente graduata dalla parte, si rivela preliminare sotto il profilo logico.

La stessa – così come formulata in ricorso - è infondata.

Sebbene quanto denunciato in merito alla consentita emenda alla controinteressata del codice del CCNL portato in comparazione al proprio nella nota 2.12.2025 con quello invece corretto nella successiva nota del 15.12.2025 denoti, in punto di fatto, una non particolare attenzione da parte di Tao (resa vieppiù evidente dalla dichiarazione postuma del 5.2.2026), tuttavia, la prima dichiarazione di equivalenza contrattuale non è affetta da un errore riferito alla offerta, bensì all'erronea indicazione del CCNL riferito alla Stazione Appaltante da comparare al proprio, sicché non viene affatto in rilievo una modifica dell'offerta.

Del resto, la stessa Stazione Appaltante nelle interlocuzioni versate agli atti (cfr. sue produzioni nn. 15 e 16) ha ingenerato confusione in merito al codice da prendere a riferimento nella formulazione della dichiarazione stessa, tanto da aver correttamente concesso – in ossequio al principio di buona fede e tutela dell'affidamento cristallizzato all'art. 5 del D.Lgs. 36/2023 – la possibilità di effettuare una nuova dichiarazione utilizzando il corretto termine di comparazione.

Non viene, quindi, in rilievo alcuna modifica della offerta, anche perché ciò che la costituisce è il CCNL applicato e la equivalenza a quello indicato dalla *lex specialis* di gara – da verificare nei modi e nei termini di cui all’art. 11 D.Lgs. 36/2023 ed all’Allegato I.01 – e non già l’accessoria, pur obbligatoria, dichiarazione di equivalenza stessa.

In considerazione di quanto argomentato nel corso della discussione orale, pare opportuno chiarire che esula dalla portata del gravame ogni considerazione relativa al codice alfanumerico indicato da Tao nell’offerta presentata in gara (prodotta da Zanetti già con il ricorso introduttivo), non rinvenendosi nei ricorsi alcuna puntuale doglianza in merito a tale specifico profilo.

VIII.1.- Si può, quindi, scrutinare la I censura del gravame per motivi aggiunti.

VIII.2.- L’eccezione di sua tardività, sollevata da Servizi Comunali, va respinta.

Infatti, in base alla documentazione in suo possesso nel gennaio 2026 Zanetti aveva originariamente contestato con il gravame introduttivo che la dichiarazione di equivalenza non fosse stata richiesta dalla Stazione Appaltante, né prodotta da Tao – rilievo che è risultato superato soltanto dalla documentazione versata agli atti dall’Amministrazione, compresi tutti i verbali delle sedute del seggio di gara e della Commissione, di cui non vi è evidenza che fossero stati integralmente ostesi il 14.1.2026, non essendo la produzione sub 24 di Servizi Comunali (riscontro dell’istanza di accesso agli atti) corredata dagli allegati solo genericamente menzionati.

Se è vero, infatti, che la determina di aggiudicazione (che non contiene uno specifico riferimento della valutazione di equivalenza tra CCNL che la Stazione Appaltante avrebbe dovuto rendere) è stata da Zanetti conosciuta il 24.12.2025, altrettanto non può dirsi relativamente a tutti i verbali di cui si è testé fatta menzione e dal cui contenuto (o, meglio dalle carenze contenutistiche nei medesimi) sarebbe stata appresa la denunciata illegittimità: tali documenti sono stati versati dalla resistente agli atti di

causa solo il 23.2.2026, sicché tale data costituisce il *dies a quo* per la proposizione delle ragioni di illegittimità apprese dagli stessi. Pertanto, essendo il gravame per motivi aggiunti stato notificato il 9.3.2026, lo stesso si appalesa ricevibile.

VIII.3.- Stabilita così la sua tempestività, la doglianza è fondata nel merito.

La Stazione Appaltante si è invero limitata a chiedere la dichiarazione di equivalenza, come prescritto dall'art. 11, comma 4 D.Lgs. 36/2023, senza tuttavia effettuare un vaglio sull'attendibilità della medesima.

Difetta in atti tanto un verbale della Commissione che valuti autonomamente la dichiarazione di Tao o che comunque la recepisca, così come non si rinviene neppure nelle determina di aggiudicazione il benché minimo riferimento al sub procedimento di verifica stessa, che in definitiva è solamente stato attivato ma non portato a compimento.

Infatti, la verifica di equivalenza è una valutazione tecnico-discrezionale che va obbligatoriamente svolta dalla Stazione Appaltante, di cui occorre vi sia formale traccia nella documentazione dell'attività di gara e che non può risolversi nell'implicito ed acritico recepimento della dichiarazione resa dal concorrente, ma necessita dell'espressione di un autonomo giudizio da parte dell'Amministrazione, che può essere espresso con una motivazione tanto più sintetica quanto più autoevidente è il contenuto della dichiarazione, ma che, comunque, non potrà mai mancare.

Viceversa, nel caso di specie difetta la benché minima esternazione di giudizio da parte di Servizi Comunali S.p.a., che nelle determina di aggiudicazione neppure ha fatto menzione del sub procedimento avviato – che, quindi, deve ritenersi non portato a compimento o, comunque, viziato per carenza assoluta di motivazione.

Tale *modus operandi* disvela dunque anche un patente vizio istruttorio, reso ancor più palese dal contenuto della dichiarazione resa da Tao in data 5.2.2026 – oltre un mese più tardi rispetto all'aggiudicazione stessa – che ha espressamente riconosciuto

l'erronea indicazione all'interno della dichiarazione di equivalenza del contratto collettivo portante codice H20X anziché di quello asseritamente corretto H011, errore che l'Amministrazione avrebbe dovuto riscontrare ove avesse dato corso ad una precipua attività istruttoria imposta dal Codice dei Contratti a tutela dei lavoratori impegnati nell'appalto.

Del resto, il vizio in parola trova conferma empirica nelle dettagliate relazioni versate in atti dalla Stazione Appaltante e commissionato solo successivamente alla proposizione del presente ricorso, che si diffondono compitamente in particolare sull'aspetto del livello da prendere in comparazione per il confronto della tutela economica – il che attesta la complessità dell'aspetto, *in toto* ignorato nel corso del procedimento disciplinato dall'art. 11, comma 4 D.Lgs. 36/2023 – sede naturale per compiere dette valutazioni - e che non può essere surrogato dall'attività posta in essere solo in pendenza di giudizio, che, invero, neppure può essere qualificabile come “*integrazione motivazionale postuma*” (ammissibile con i noti limiti già enucleati dalla Sezione in plurime pronunce), atteso che difetta in radice il benché minimo spunto di motivazione da integrare.

VIII.4.- Stante la fondatezza del predetto profilo, le ulteriori doglianze proposte nella terza sub censura di cui al I motivo del ricorso introduttivo, nonché nel III motivo del gravame aggiunto, inerenti al merito del giudizio di equivalenza, devono ritenersi assorbite.

IX.- In definitiva, il gravato provvedimento di aggiudicazione va annullato e la procedura di gara regredisce al momento in cui Tao ha presentato la dichiarazione di equivalenza: a ciò consegue l'obbligo dell'Amministrazione a conformarsi alle statuizioni contenute nella presente sentenza – nel termine di giorni quindici dalla sua comunicazione, riavviando da quel punto la procedura di gara.

Quanto sopra comporta che non possa essere accolta la domanda volta all'aggiudicazione della commessa ed al subentro nel contratto, né quella - peraltro

genericamente formulata - di risarcimento del danno, atteso il riavvio della procedura di gara cui si riferiscono.

X.- Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate – tenuto conto del valore dell'appalto – nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, accoglie la I censura del gravame per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla l'impugnata aggiudicazione, con le conseguenze di cui alla parte motiva.

Condanna Servizi Comunali S.p.a. e Tao Ambiente S.r.l., in via tra loro solidale, a rimborsare alla ricorrente le spese di lite, liquidate in euro 6.000,00, oltre oneri ed accessori come per legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario

Francesca Siccardi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Francesca Siccardi

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO