



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3462 del 2025, proposto da Econova s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore* (in relazione alla procedura CIG B3FE270D7B), rappresentata e difesa dall'avvocato Dario Brin, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

A.C.E.M. - Azienda Consortile Ecologica Monregalese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Sciolla, Sergio Viale e Chiara Forneris, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

Comune di Mondovì, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Edoardo Manassero, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

nei confronti

Proteo Ambiente Impresa Sociale s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Gili, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

per l'annullamento

- della determina n. 64 del 13/11/2025 (comunicata in data 17/11/2025) di aggiudicazione della procedura CIG: B3FE270D7B, avente ad oggetto «*Affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed altri servizi di igiene urbana comune di Mondovì*»;

- di tutti i verbali di gara nonché ove e per quanto lesiva della nota prot. n. 8201 del 25/09/2025 a firma del consulente nominato dalla S.A. che ha attestato l'equivalenza del CCNL applicato dalla controinteressata con quello indicato nella lex specialis;

- nonché, nei limiti dell'interesse della società ricorrente, della proposta di aggiudicazione, della Determina a Contrarre, di tutti gli atti di gara ove interpretabili – così come fatto nella specie da parte della stazione appaltante – in modo non escludente per la società controinteressata, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

Nonché per la declaratoria del diritto all'aggiudicazione di Econova s.r.l. e della conseguente inefficacia del contratto di servizio eventualmente stipulato con Proteo Ambiente, ai fini della dichiarazione del diritto al subentro per l'intera durata dell'affidamento, con riserva di agire per il risarcimento del danno;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.C.E.M. - Azienda Consortile Ecologica Monregalese, di Proteo Ambiente Impresa Sociale s.r.l. e del Comune di Mondovì;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° luglio 2026 il dott. Giovanni Francesco Perilongo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Econova s.r.l. ha partecipato alla procedura selettiva per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e altri servizi di igiene urbana nel Comune di Mondovì (CN), bandito dall'Azienda Consortile Ecologica Monregalese (di seguito "ACEM"), avente competenza ex art. 9, co. 2 lett. g) legge regionale Piemonte n. 10/01/2018 n. 1 in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani per l'area vasta Monregalese (CIG B3FE270D7B, Bando del 29/10/2024: doc. 1 Mondovì). L'importo complessivo dell'appalto era di € 22.136.394,38 (al netto di IVA), corrispondente ad un importo di € 2.767.049,30 per ciascuno degli otto anni di servizio messi a bando.

Esperate le valutazioni tecniche, Econova s.r.l. ha conseguito un punteggio di 86,751, collocandosi al secondo posto della graduatoria di gara, alle spalle della Proteo Ambiente Impresa Sociale s.r.l. (di seguito "*Proteo Ambiente*"), che ha conseguito un punteggio di 90,560. La Stazione appaltante ha quindi avviato il subprocedimento diretto a verificare l'equivalenza

ex art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 del CCNL applicato dalla prima classificata e quello previsto dalla *lex specialis*. Valutata la congruità delle giustificazioni offerte dalla concorrente, ha infine aggiudicato l'appalto a Proteo Ambiente (determina dirigenziale del 13/11/2025 n. 64).

2. – Avverso tale determinazione è insorta Econova con l'odierno ricorso.

L'impugnazione è affidata a tre motivi di doglianza, di seguito compendiatamente:

«1 – *Violazione e falsa applicazione di legge (art. 18.1 del Disciplinare di gara con particolare riferimento al criterio 1.2.1) – Sull'errata attribuzione del punteggio relativamente all'art. 1.2.1. – Sulla illegittimità del provvedimento di aggiudicazione – Sul superamento della prova di resistenza*», diretto a denunciare la mancata attribuzione alla società ricorrente di 6 punti per il criterio migliorativo n. 1.2.1 “Parco Mezzi”, previsto dall'art. 18.1 del Disciplinare di Gara;

«2 – *Sulla violazione e falsa applicazione dell'art 3 del Disciplinare - Sulla illegittimità della mancata esclusione della controinteressata avendo quest'ultima effettuato un ribasso dei costi della manodopera*», a mezzo del quale Econova contesta a Proteo Ambiente di aver proposto un significativo ribasso dei costi della manodopera, per effetto dell'illegittima applicazione di un CCNL diverso da quello previsto in sede di gara;

«3 - *Violazione e falsa applicazione di legge (art. 11 d.lgs. 36/2023; art. 3 e 9 del Disciplinare; art. 97 Cost) – Eccesso di potere – Insussistenza dei presupposti per aggiudicare la procedura di gara alla controinteressata – Mancanza ovvero errata valutazione di equivalenza del CCNL offerto dall'aggiudicataria rispetto a quello indicato dalla S.A. – Sulla mancata verifica dell'equivalenza del CCNL offerto dall'aggiudicataria rispetto a quello indicato dalla S.A.*», con cui la ricorrente lamenta che l'Amministrazione abbia omesso di svolgere, ai fini di cui all'art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023, un vaglio concreto ed effettivo circa l'equivalenza delle tutele retributive e normative previste dal CCNL Cooperative Sociali (applicato dalla Proteo) rispetto a quelle previste dal CCNL FISE Assoambiente (la cui applicazione era prevista dal Disciplinare di gara).

3. – Si sono costituiti in resistenza ACEM, il Comune di Mondovì e Proteo Ambiente.

Con argomentazioni in larga parte sovrapponibili, la resistente e le controinteressate hanno contestato l'interpretazione della disciplina di gara sottesa al primo motivo di censura: la ricorrente pretenderebbe infatti l'attribuzione del punteggio premiale previsto dal *sub*-criterio n. 1.2.1 “Parco Mezzi” dell'art. 18 del Disciplinare pur avendo offerto una dotazione strumentale corrispondente a quella minima obbligatoria prevista dalla disciplina di gara. Quanto all'equivalenza tra il CCNL Cooperative Sociali e il CCNL Fise Assoambiente, le parti intimate rivendicano l'ampiezza dell'istruttoria svolta in sede di gara e l'ampia discrezionalità

sottesa alla valutazione di equivalenza ex art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023.

4. – All’esito di un approfondimento istruttorio disposto in sede monocratica (TAR Piemonte, Sez. I, decreto del 16/12/2025 n. 207), il Tribunale ha respinto l’istanza cautelare contenuta nel ricorso, reputando che l’impugnazione non fosse assistita da immediati profili di fondatezza e che, in ogni caso, difettesse il prescritto *fumus boni iuris* (TAR Piemonte, Sez. I, 15/01/2026 n. 12).

5. – In occasione del contraddittorio scritto ex art. 73 co. 1 c.p.a., le parti intime hanno contestato l’inammissibilità delle nuove censure contenute nella memoria dimessa da Econova in vista dell’udienza camerale del 14/01/2026 e la ricorrente ha controdedotto in sede di replica. La causa è stata infine introitata per la decisione, previa discussione, all’udienza pubblica del 01/07/2026.

6. – Il ricorso non è fondato per le ragioni di cui appresso.

7. – Il primo motivo di impugnazione attiene al *sub*-criterio migliorativo n. 1.2.1 “Parco Mezzi” dell’art. 18 del Disciplinare, valevole un punteggio complessivo massimo pari a 6/100.

7.1 - La disposizione in parola prevede che «Verrà attribuito il punteggio massimo all’operatore che avrà offerto per il servizio di spazzamento manuale e svuotamento dei cestini n. 2 mezzi totalmente elettrici (base 35 q.li e voltabisoni) in sostituzione della vasca non elettrica. 3 punti a chi avrà offerto 1 mezzo elettrici su 2». Il *sub*-criterio n. 1.2.1 risulta contrassegnato nel Disciplinare con la lettera “T” e vi è dunque correlata l’attribuzione di un “punteggio tabellare”, la cui quantificazione non è rimessa alla discrezionalità da parte del Seggio di gara («Nella colonna “Tipo” con la lettera T vengono indicati i “Punteggi tabellari”, vale a dire i punteggi fissi e predefiniti che saranno attribuiti o non attribuiti in ragione dell’offerta o mancata offerta di quanto specificamente richiesto»: art. 18.1 del Disciplinare).

Econova rivendica di aver offerto l’utilizzo di *quattro* mezzi elettrici, in aggiunta ai *due* previsti dalla *lex specialis* quale dotazione strumentale minima. Essa rivendica quindi l’attribuzione del punteggio massimo previsto per il *sub*-criterio n. 1.2.1, che invece non le è stato riconosciuto dal Seggio di gara. Specularmente, la ricorrente sostiene che Proteo Ambiente abbia offerto due soli mezzi con vasca elettrica e conseguente contesta che le possa essere attribuito il punteggio aggiuntivo, come invece avvenuto in sede di gara.

La Stazione appaltante sarebbe, insomma, incorsa in un vistoso errore valutativo, suscettibile da solo di ridefinire la graduatoria in senso favorevole per Econova e assicurarle l’aggiudicazione dell’appalto.

7.2 - Le argomentazioni attoree, così sommariamente ricostruite, non convincono.

La dotazione minima strumentale dell'appalto, ai fini dello svolgimento del servizio di spazzamento manuale, si evince dalle seguenti disposizioni:

- art. 35.1 del Capitolato Speciale d'Appalto ("Spazzamento manuale e svuotamento dei cestini"), che – per quanto qui di interesse – prevede: «1. *Lo spazzamento manuale dovrà essere organizzato in turno diurno e in ogni caso in modo da non arrecare disturbo alla quiete pubblica.* 2. *Il servizio di spazzamento manuale e svuotamento cestini prevede l'impiego, al minimo, delle seguenti squadre: - "servizio: Spazzamento manuale" - "n. di squadre: 4" - "tipologia squadra: autista" - "automezzo: Vasca da 2 mc elettrica" - "giorni a sett. 6/7" - "turno: 6:20 ore"; [...]*»;
- art. 5.1 della Relazione tecnico-economica, Allegato 1 al CSA ("Spazzamento manuale, svuotamento cestini e diserbo"), che – per quanto qui di interesse – prevede: «*Il servizio di spazzamento manuale e svuotamento cestini prevede l'impiego, al minimo, delle seguenti squadre: • n. 4 operatori con Vasca 2mc: impiegati 6 giorni su 7; • n. 4 operatori con Vasca 2mc - Elettrica: impiegati 6 giorni su 7; • n. 1 operatore con Vasca 2mc - Elettrica: impiegato anche la domenica*».

Le disposizioni richiamate rendono evidente che il servizio di spazzamento manuale messo a bando prevedesse «*al minimo*» l'impiego di quattro squadre dotate di «*vasca da 2 mc elettrica*» e di ulteriori quattro squadre dotate di «*vasca da 2 mc*» (quindi non elettrica), attive dalle 6.00 alle 20.00 per sei giorni alla settimana (oltre ad una squadra dotata di vasca elettrica da impiegare nel turno «*domenicale*»). Trattandosi di turni assegnati per gli stessi giorni della settimana e per la medesima fascia oraria, deve logicamente escludersi che una medesima squadra potesse coprire due (o più) turni nel corso di una medesima giornata.

Ne consegue che la dotazione strumentale minima dell'appalto per il servizio in parola non può che essere costituita da *quattro* mezzi con vasca elettrica e *quattro* mezzi con vasca manuale, pena l'impossibilità di svolgere il servizio minimo richiesto dal Bando.

7.3 - Posto quanto precede, non è condivisibile l'affermazione attorea secondo cui la "Tabella di sintesi del servizio" di cui all'art. 5.1 della Relazione Tecnica, recando due sole immagini del mezzo elettrico («*Vasca 2 mc - Elettrica*»), starebbe a significare che la dotazione minima strumentale dell'appalto corrisponda a due soli mezzi elettrici.

Le immagini in parola forniscono una mera illustrazione grafica della tipologia di mezzo necessario per l'espletamento del servizio e sono manifestamente insuscettibili di incidere sul contenuto della commessa. La tabella in parola è d'altronde posta a corredo del già menzionato art. 5.1 che – come anticipato – prevede l'impiego di «*n. 4 operatori con Vasca 2mc -*

Elettrica: impiegati 6 giorni su 7».

Si osserva inoltre che l'argomentazione attorea cade in evidente contraddizione. L'immagine del mezzo manuale («Vasca 2 mc») compare nella tabella una sola volta, di talché – seguendo l'argomentazione della ricorrente – la dotazione minima potrebbe essere soddisfatta con l'impiego di un solo mezzo manuale. Una simile offerta sarebbe tuttavia manifestamente inammissibile, giacché – come visto – il servizio prevede l'impiego contemporaneo (ossia per il medesimo turno diurno 8.00-20.00) di *quattro* squadre con vasca manuale per sei giorni a settimana. È evidente dunque che le immagini contenute nella “Tabella di sintesi del servizio” di cui all'art. 5.1 della Relazione Tecnica non definiscano il perimetro minimo della dotazione strumentale prevista per il servizio di spazzamento manuale.

7.4 - Alla luce di tali considerazioni, si sottrae a censure la valutazione operata dalla Commissione giudicatrice, in ordine all'attribuzione dei punteggi dovuti per il *sub*-criterio migliorativo n. 1.2.1 dell'art. 18 del Disciplinare.

È documentato *per tabulas* che Econova abbia offerto l'impiego di quattro mezzi con vasca elettrica, in tal modo integrando il requisito *minimo* previsto dal Bando di gara per lo svolgimento del servizio di spazzamento manuale (*supra* §7.2). È quindi corretta l'attribuzione di 0 punti, in relazione al *sub*-criterio migliorativo n. 1.2.1, che prevedeva l'assegnazione di punteggio ulteriore compreso tra 3/100 e 6/100 all'operatore economico che avesse offerto rispettivamente uno o due mezzi totalmente elettrici «*in sostituzione*» di quelli manuali (*supra* §7.1).

È parimenti documentato *per tabulas* che la controinteressata abbia offerto due mezzi Porter elettrici *in sostituzione* di quelli con vasca manuale («1.2. Parco mezzi 1.2.1. Parco mezzi - n. mezzi elettrici minori di 35 quintali (tipo Porter) La Proponente offre n.2 mezzi totalmente elettrici in sostituzione della vasca non elettrica per il servizio di spazzamento manuale e svuotamento cestini così come richiesto nel criterio tabellare, che legittima all'attribuzione di punti 6 come previsto dalla griglia di valutazione del Disciplinare»: pag. 26 Relazione Tecnica Proteo, *sub* doc. 5 ACEM). È quindi corretta l'attribuzione di 6/100 punti alla controinteressata.

In definitiva, il primo motivo di impugnazione non è fondato e va integralmente disatteso.

8. – Il secondo e terzo motivo di impugnazione possono essere esaminati congiuntamente, in quanto connessi sul piano oggettivo: entrambe le doglianze sono infatti correlate all'applicazione da parte di Proteo Ambiente del “CCNL Cooperative Sociali”, anziché del “CCNL Fise Assoambiente” previsto dalla *lex specialis*.

8.1 - Il secondo motivo di censura è privo di autonomia sul piano impugnatorio.

La stessa ricorrente, nel contestare a Proteo Ambiente di aver proposto un ribasso dei costi della manodopera del 7,58% (corrispondente a € 1.533.568,25 per l'intera durata della commessa), riconosce che una simile strutturazione dell'offerta è consentita dall'art. 41, co. 14 d.lgs. 36/2023 (*«Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale»*).

Detta previsione codicistica è d'altronde espressamente richiamata dall'art. 3 del Disciplinare (recante *“Oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti”*), ove – per quanto qui di interesse – si legge *«Si specifica che l'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € 14.374.719,45 (oltre IVA). I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso. Ai sensi dell'art. 41 c. 14 resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo offerto deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. La dichiarazione del costo della manodopera è sottoposta alla valutazione del RUP»*.

La doglianza è dunque implicitamente subordinata all'accoglimento del terzo motivo di impugnazione, teso a dimostrare l'inammissibilità delle giustificazioni offerte da Proteo Ambiente circa l'equivalenza delle tutele retributive e normative offerte rispetto a quelle previste nel “CCNL FISE Assoambiente”. Solo infatti all'esito di una simile dimostrazione è possibile affermare che il ribasso proposto dalla controinteressata con riguardo ai costi della manodopera violi l'art. 41, co. 14 d.lgs. 36/2023 e renda, per ciò solo, inammissibile l'offerta.

8.2 - Principiando dunque dall'esame del terzo motivo di impugnazione, Econova fa valere due distinti nuclei di censure.

Il primo di essi, veicolato nel ricorso introduttivo, è diretto a denunciare la superficialità dell'istruttoria svolta dalla Stazione appaltante. ACEM avrebbe infatti recepito acriticamente il contenuto di una perizia redatta da un consulente esterno, all'uopo nominato, senza vagliare *in concreto* l'equivalenza normativa e retributiva dei CCNL esaminati, e senza nemmeno prendere posizione sulle criticità che lo stesso consulente aveva evidenziato.

Il secondo nucleo di censure, proposto nella memoria difensiva del 12/01/2026, è diretto a denunciare l'inammissibilità delle giustificazioni offerte dalla Proteo Ambiente per sostenere l'equivalenza dei due contratti, le quali si risolverebbero in dichiarazioni di intenti a contenuto

generico, incapaci *ab imis* di delimitare i contorni del trattamento economico della manodopera concretamente proposto. Dette giustificazioni sarebbero quindi insuscettibili di dissipare i dubbi in ordine alla congruità dell'offerta formulata e condurrebbero all'esclusione della controinteressata dalla procedura di gara, a norma degli artt. 11 e 110 d.lgs. 36/2023.

8.3 - Così riassunto il merito delle doglianze, nessun dubbio può esservi sulla ricevibilità e l'ammissibilità – nei limiti di cui *infra* §8.5 – del nucleo di contestazioni afferente al merito delle tutele retributive e normative offerte dal CCNL Cooperative.

Dette censure sono state articolate per la prima volta nella memoria difensiva del 12/01/2026, dimessa da Econova in vista dell'udienza camerale del 14/01/2026, e si correlano al contenuto delle perizie redatte dal (...), consulente della Stazione appaltante nel subprocedimento avviato a norma dell'art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023. Per pacifica prospettazione, la società ricorrente non conosceva il contenuto di tali perizie al momento dell'aggiudicazione dell'appalto e vi ha preso contezza solo all'esito della costituzione della Stazione appaltante resistente (avvenuta in data 05/01/2026). Al momento del deposito della memoria difensiva, dunque, il termine impugnatorio di cui agli artt. 29 e 120, co. 2 c.p.a., decorrente dalla conoscenza – o conoscibilità – del vizio contestato (art. 41, co. 2 c.p.a.), non era spirato.

Quanto all'ammissibilità del gravame sul piano *stricto sensu* processuale (quanto al piano deduttivo cfr. *infra* §8.5), la società ricorrente, pur non modificando l'intestazione della memoria, ha provveduto alla sua notifica nei confronti delle controparti costituite sia all'indirizzo PEC della parte sia all'indirizzo PEC del difensore costituito. A dispetto dunque della formale qualificazione dell'atto ("Memoria"), la ricorrente ha rispettato le formalità previste dagli artt. 41 e 43 c.p.a. ai fini dell'ampliamento del *thema decidendum* (cfr. sul punto da ultimo *ex multis* Cons. Stato, Sez. VII, 01/07/2026 n. 5242).

Non è poi fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla controinteressata, per affermata violazione dell'art. 40 c.p.a. La memoria attorea del 12/01/2026 indica espressamente il provvedimento gravato, riporta per esteso l'intestazione dei motivi di doglianza che l'atto è diretto a "integrare", e contiene una precisa articolazione delle ragioni (ulteriori) poste a fondamento della domanda impugnatoria, con intestazione separata e distinta rispetto alla parte in fatto. Sono pertanto integrati i requisiti formali e sostanziali previsti dal Codice di rito per la proposizione del ricorso (per motivi aggiunti).

Si osserva infine che le contestazioni attoree in ordine alla congruità dell'offerta economica ex art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 non sono rese inammissibili dal fatto che la stessa Econova abbia

offerto un ribasso dei costi della manodopera ancora maggiore di quello proposto da Proteo Ambiente. Una simile strutturazione dell'offerta era infatti espressamente consentita dall'art. 41, co. 14 d.lgs. 36/2023 e dall'art. 3 del Disciplinare che ad esso fa rimando e – come anticipato (*supra* §8.1) – la ricorrente non ha contestato l'ammissibilità astratta di tale ribasso, bensì la congruenza dell'offerta economica proposta dalla controinteressata rispetto all'equivalenze delle tutele del CCNL applicato in sede di gara. La ricorrente non è dunque venuta *contra factum proprium*, come asserito dalle controparti.

Le parti intime non hanno d'altronde proposto ricorso incidentale per far accertare, in chiave paralizzante, l'inammissibilità dell'offerta economica di Econova rispetto ai costi della manodopera. È dunque astrattamente possibile che, in ipotesi di eventuale retrocessione della procedura in fase istruttoria, la Stazione appaltante possa valutare congrua l'offerta di Econova, anche ai fini di cui all'art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023.

Anche sotto il profilo in esame, dunque, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalle controinteressate non è fondata.

8.4 - Venendo al merito del primo nucleo delle censure attoree, la documentazione di causa attesta che l'Amministrazione abbia svolto un'istruttoria piuttosto articolata al fine di valutare ex art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 l'equivalenza tra le tutele retributive e normative offerte dal CCNL Cooperative Sociali, offerte dalla prima classificata, e quelle offerte dal CCNL Fise Assoambiente previsto dal Disciplinare di gara.

L'incarico di redigere una perizia asseverata di equivalenza è stato conferito ad un consulente esterno, (...), nominato da ACEM con determina del 29/05/2025 n. 25. Il perito ha reso due distinte relazioni, evidenziando la necessità di integrazioni documentali e chiarimenti da parte di Proteo Ambiente (perizie del 19/06/2025 e del 03/06/2025). Instaurato il contraddittorio scritto, la Stazione appaltante ha fissato un incontro con gli amministratori e i consulenti del lavoro della società, alla presenza del (...), «*al fine di consentire la chiusura dell'istruttoria della succitata verifica* [di equivalenza ex art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023]» (comunicazione del 11/09/2025 prot. 0007750, *sub* doc. 33 ACEM). All'esito dell'incontro, il consulente ha trasmesso una terza e ultima relazione asseverata, certificando la congruità dell'offerta economica di Proteo Ambiente, sotto il profilo dell'equivalenza delle tutele offerte dal CCNL indicato nell'offerta (relazione del 23/09/2025, prot. 25/09/2025 n. 8201/1.3.80, *sub* doc 34 ACEM).

Per quanto di interesse in questa sede, nella relazione conclusiva si legge: «*dopo questo ultimo ed*

ulteriore passaggio [l'incontro tecnico tra le parti, n.d.r.] lo scrivente certifica che l'offerta economica è congrua e che, sebbene nella stessa non venga applicato il contratto richiesto, le procedure e le attenzioni che verranno attuate nella gestione del rapporto di lavoro porteranno alla equivalenza dei contratti con una piena armonizzazione. Si raccomanda all'Ente appaltante una verifica puntuale dell'attuazione di quanto dichiarato in risposta alle criticità rilevate dalla perizia, in particolare: • armonizzazione retribuzione continuativa (in presenza di aumenti CCNL di riferimento); • applicazione armonizzazione anche agli assunti post aggiudicazione appalto; • adesione per i lavoratori impegnati nell'appalto ai fondi Previambiente e Fasda; • struttura della retribuzione e indicazione evidente della natura dei superminimi; Si suggerisce inoltre che l'Ente venga messo a conoscenza della firma dell'accordo di armonizzazione, di richiedere il Durc e di fare un controllo a campione nel tempo dei cedolini del personale addetto all'appalto».

Il contenuto delle relazioni del (...) è richiamato *per relationem* nel verbale del seggio di gara del 03/10/2025 n. 13, con cui la Stazione Appaltante ha “preso atto” della valutazione di equivalenza resa dal perito. A dispetto della formula utilizzata («*II RUP prende atto della perizia asseverata e prosegue con l'istruttoria della gara*»), il verbale non lascia dubbi sul fatto che il RUP abbia fatto propria la relazione peritale, di cui ha richiamato sinteticamente il contenuto («[...] *Con nota acclarata al prot. 8201 del 25/09/2025, il consulente (...), avente (...) concludeva l'incarico ricevuto con determina n. 25 del 29/05/2025, consegnando la perizia asseverata per la verifica dell'equivalenza del contratto applicato, ritenendo congrua l'offerta economica sul personale presentata e che le procedure che saranno attuate nella gestione del rapporto di lavoro porteranno all'equivalenza dei contratti con piena armonizzazione. Tutti i documenti citati sono agli atti d'ufficio*»), e abbia pertanto aderito alla conclusione resa dal consulente.

Alla luce di quanto sopra, non sono condivisibili le censure attoree, a tenore delle quali la Stazione appaltante avrebbe omesso di valutare l'equivalenza delle tutele ai fini di cui all'art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023.

Sono d'altronde inconferenti a fini decisorii i richiami giurisprudenziali contenuti nelle memorie conclusive di Econova, giacché riguardano fattispecie nelle quali la stessa documentazione richiamata *per relationem* dalla Stazione appaltante non conteneva riferimenti all'avvenuto vaglio di equivalenza tra il CCNL applicato dalla concorrente e quello indicato nella *lex specialis*. Diversamente, nel caso di specie, l'Amministrazione ha aperto la doverosa finestra istruttoria, nominando all'uopo un consulente, e ha richiamato il contenuto della relazione conclusiva, facendone evidentemente proprie le conclusioni.

Si osserva ancora che l'intervenuta nomina di un consulente esterno, l'instaurazione di un contraddittorio scritto con la prima classificata, l'ampiezza e il dettaglio degli approfondimenti svolti dal (...) nonché lo svolgimento di un incontro tecnico tra le parti alla presenza del perito escludono che l'istruttoria svolta dalla Stazione appaltante possa qualificarsi come superficiale o lacunosa.

Nessun dubbio può esservi infine sull'ammissibilità della nomina da parte de RUP di un consulente esterno *ad hoc* ai fini della valutazione di anomalia dell'offerta. È infatti *ius receptum* che «nel subprocedimento di verifica dell'anomalia, che appartiene alla competenza del RUP, questi può avvalersi del supporto della stessa commissione giudicatrice o di una commissione o di un tecnico *ad hoc*, con la precisazione che l'affidamento di detto incarico non spoglia il RUP della sua competenza, dovendo egli fare proprie le conclusioni alle quali è pervenuto il delegato (Cons. Stato, Sez. V, 11 marzo 2021, n. 2086; Sez. III, 5 giugno 2020, n. 3602)» (Cons. Stato, Sez. V, 11/10/2021, n. 6784). «Ove infatti “il responsabile del procedimento riconosca i propri limiti su una questione prettamente tecnica dell'offerta e ritenga di non essere in grado di pervenire con certezza alla conclusione corretta e dunque necessario chiedere l'ausilio di un tecnico esterno, ben può optare per tale soluzione in luogo di avvalersi esclusivamente della Commissione o comunque di interni. Diversamente opinando si ammetterebbe la possibilità di una accettazione pedissequa dell'offerta di un concorrente affidandosi alle giustificazioni rese senza possibilità di verificarne concretamente l'attendibilità.” (Cons. Stato, Sez. III, 5 giugno 2020 n. 3602; conforme Cons. Stato, Sez. V, 24 novembre 2022, n. 10365)» (TAR Veneto, Sez. II, 20/01/2025 nn. 89 e 90).

In definitiva, sono infondate le doglianze attoree dirette a contestare la superficialità dell'istruttoria svolta dalla Stazione appaltante e l'affermata recezione acritica delle perizie rese dal (...).

8.5 - Quanto al merito delle giustificazioni offerte da Proteo Ambiente per sostenere l'equivalenza delle tutele offerte dal CCNL Cooperative e dal CCNL Fise Assoambiente, è doveroso precisare che Econova non ha contestato che i due contratti offrano condizioni retributive e normative equivalenti, né ha preso posizione sul *merito* delle giustificazioni offerte dalla controinteressata in proposito. Le censure attoree sono infatti dirette a denunciare unicamente la genericità e l'indeterminatezza, nell'*an* e nel *quantum*, delle dichiarazioni rese da Proteo Ambiente in ordine all'equivalenza delle tutele ai fini di cui all'art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023.

Tale impostazione difensiva limita significativamente l'ambito di ammissibilità della censura e, di riflesso, l'ampiezza dello scrutinio giudiziale ad essa relativo. Per autorevole e condivisibile

giurisprudenza, infatti, «il giudizio della stazione appaltante è connotato da ampio margine di apprezzamento discrezionale ed è sindacabile solo in caso di manifesta erroneità o macroscopica irragionevolezza; l'obbligo di motivazione da parte della stazione appaltante sussiste solo in caso di giudizio negativo, non richiedendosi motivazione analitica in caso di giudizio positivo; in tale eventualità, quando cioè la stazione appaltante abbia concluso favorevolmente il subprocedimento di anomalia dell'offerta della controinteressata, spetta al concorrente che contesta l'aggiudicazione e il giudizio di anomalia positivo dedurre le cause specifiche dell'insostenibilità ed offrire gli elementi a sostegno di tali deduzioni, dai quali il giudice amministrativo possa evincere che la valutazione tecnico discrezionale dell'amministrazione sia stata, come detto, manifestamente irragionevole o travisata (Cons. Stato, V, 15 settembre 2023, n. 8356, nonché già Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7178 e id., 27 dicembre 2017, n. 7251); non può infatti la parte ricorrente limitarsi - come pretende di fare la società appellante - ad imputare genericamente all'aggiudicataria di aver omesso giustificazioni non richieste né reputate necessarie dalla stazione appaltante» (Cons. Stato, Sez. V, 21/10/2024, n. 8436; richiamata da ultimo *ex plurimis* in Cons. Stato. Sez. V, 03/06/2025, n. 4784). È quindi onere di chi contesti il giudizio dell'Amministrazione fornire, ai sensi dell'art. 64 co. 1, c.p.a., specifici e dettagliati elementi di prova a fondamento delle censure con cui se ne deduce l'erroneità (cfr. *ex ceteris* TAR Campania, Napoli, Sez. IX, 10/03/2026, n. 1643).

Nel caso di specie, Econova non ha svolto alcuna specifica contestazione in ordine all'effettiva equivalenza delle tutele offerte dai CCNL Cooperative Sociali e CCNL Fise Assoambiente, di talché ogni censura sul punto si appalesa inammissibile (per genericità) e comunque infondata (per mancata deduzione e prova della manifestamente irragionevolezza/arbitrarietà dell'operato della Stazione appaltante). Il merito della valutazione tecnica operata dalla Stazione appaltante a norma dell'art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 si sottrae, dunque, a scrutinio giudiziale in questa sede.

8.6 - Le considerazioni che precedono non rendono di per sé sole inammissibili le censure attoree proposte nella memoria del 12/01/2026. Econova conserva un interesse a coltivare la doglianza, laddove funzionale a evidenziare che le giustificazioni offerte dalla Proteo Ambiente nel subprocedimento *ex art.* 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 costituiscano mere dichiarazioni di intenti a contenuto generico e siano, quindi, insuscettibili di delimitare i contorni del trattamento economico della manodopera concretamente proposto. Ove tale censura si rivelasse fondata, l'offerta formulata da Proteo Ambiente sarebbe affetta da ineliminabili profili di incertezza e condurrebbe all'esclusione della concorrente dalla procedura di gara, a norma degli artt. 11 e

110 d.lgs. 36/2023.

Tanto premesso, le doglianze attoree non risultano fondate.

8.6.1 - Con nota del 18/07/2025, Proteo Ambiente ha specificamente replicato alle osservazioni formulate dal (...), quanto all'incertezza relativa all'adesione a fondi previdenziali e sanitari obbligatori, al piano orario e ai contributi individuali dei lavoratori (Paragrafo "Criticità rilevate" della relazione del 19/07/2025). Quanto al trattamento salariale e alla complessiva composizione del *welfare* aziendale, la società ha dato atto dell'impossibilità di trasmettere il formale accordo di armonizzazione, in quanto – al momento dell'offerta – le trattative di sindacati e controparti datoriale non erano ancora concluse. Per sopperire a tale mancanza, ha trasmesso alla Stazione appaltante un prospetto riepilogativo delle tutele conferite dal CCNL Cooperative Sociali, con un raffronto "a specchio" rispetto alle tutele conferite dal CCNL Igiene Ambientale, applicato da ACEM ("Allegato A" alla nota del 18/07/2025, doc. 29 ACEM).

A fronte delle ulteriori perplessità sollevate dal consulente, la controinteressata ha richiamato il contenuto del prospetto, al fine di ribadire che l'offerta formulata garantisse tutele equivalenti a quelle imposte dalla *lex specialis* (nota del 26/08/2025). Proteo Ambiente si è ulteriormente premurata di specificare che – anche a quadro normativo e contrattuale invariato (ossia in assenza di un accordo di armonizzazione in essere) – il CCNL Cooperative Sociali offrisse tutele retributive e normative corrispondenti a quello FISE Assoambiente e ha richiamato, a tal fine, la tabella contenuta nell'Allegato "EC2 – Giustificativo Manodopera" allegato all'offerta tecnica (doc. 10 Proteo Ambiente: *«l'impegno della scrivente è volto a garantire ai lavoratori impiegati nell'appalto, lo stesso trattamento normativo previsto, per ogni previsione contrattuale, dal CCNL indicato dalla Stazione appaltante in sede di gara: a titolo esemplificativo, come specificato nella tabella EC2 del giustificativo della manodopera presente nella documentazione presentata dalla scrivente in sede di gara, l'armonizzazione di un operatore tra il CCNL Cooperative Sociali e il CCNL Servizi ambientali, oltre a vedere allineato il livello retributivo (che già ricomprende il costo del Fondo Previambiente e il Fondo Fasda) viene implementata da soluzioni integrative di Benefit e Welfare aziendale per un importo complessivo di circa 20.000/anno (526,32 € per ogni lavoratore a tempo pieno che potranno essere utilizzati su piattaforme di welfare dedicate o attraverso altri strumenti equivalenti, nel rispetto del desiderata di ogni lavoratore) [...] Precisiamo che, anche per i lavoratori assunti a seguito dell'aggiudicazione, varranno le stesse condizioni sopra rappresentate che, si ribadisce, prevedono un sostanziale allineamento retributivo e normativo al CCNL indicato in gara»*).

In questa prospettiva, l'«impegno» che Proteo Ambiente ha dichiarato di assumere (e sul quale fanno leva le censure attoree) appare motivato – e giustificato – dall'assenza di un accordo di armonizzazione tra CCNL Coop e CCNL FISE Assoambiente, non già dal carattere incerto o eventuale del contenuto dell'offerta economica.

Quanto al riferimento alla revisione dei prezzi, contenuto nella nota del 26/08/2025 (*«Si fa presente che eventuali maggiori costi scaturenti dall'applicazione concreta delle tutele giuridiche garantite ai lavoratori dal CCNL Servizi ambientali o da aumenti contrattuali del suddetto CCNL nel corso dell'appalto potranno trovare idonea copertura, oltre che mediante compensazione con i minori costi previsti per le c.d. categorie svantaggiate inquadrare con il CCNL Cooperative Sociali o legati alla storicizzata maggiore efficienza dei lavoratori impiegati dalla scrivente, anche attraverso l'istituto della revisione dei prezzi ex art. 60, d.lgs. n. 36/2023»*), esso si ricollega nuovamente all'assenza di un accordo di armonizzazione in essere (nonché alla possibilità di aumenti contrattuali in corso d'appalto, ipotesi quest'ultima fisiologica e non imputabile alla controparte). La revisione prezzi è inoltre prospettata in espresso subordine rispetto al meccanismo della compensazione con minori costi e, in ogni caso, è normativamente subordinata alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 60 d.lgs. 36/2023, nonché del correlato Allegato II.2-bis, che ne limitano anche quantitativamente l'incidenza. In disparte dunque la rilevanza della menzione alla revisione prezzi rispetto al complesso delle controdeduzioni offerte da Proteo Ambiente, esso non espone il perimetro dell'offerta a incertezze e oscillazioni.

In definitiva, le frasi estrapolate dalla ricorrente non riflettono il reale contenuto dell'offerta economica dalla controparte rispetto ai costi della manodopera, la quale non può dirsi incerta né eventuale. Né in senso contrario rileva l'invito rivolto dal (...) alla Stazione appaltante a verificare l'attuazione di quanto dichiarato da Proteo Ambiente: la raccomandazione attiene evidentemente alla fase esecutiva dell'appalto ed è fisiologicamente correlata alle possibili sopravvenienze giuridiche ed economiche derivanti dalla conclusione dell'accordo di armonizzazione tra sindacati e controparti datoriali. Le contestazioni attoree non meritano insomma accoglimento.

8.6.2 - Le censure di Econova si appalesano infondate anche in una diversa prospettiva.

Si è visto che, all'esito dei chiarimenti contenuti nella nota del 26/08/2025, la Stazione appaltante e la prima classificata hanno avuto un ulteriore incontro nel corso del quale – secondo quanto indicato nella perizia conclusiva del (...) del 23/09/2025 – Proteo Ambiente ha dissipato le ultime perplessità in ordine all'equivalenza dei contratti. Le censure

attoree non tengono conto – nemmeno a fini estrinseci (cfr. *infra*) – dell’incontro tecnico avuto tra Stazione appaltante e Proteo Ambiente, ma si fondano esclusivamente sulle dichiarazioni contenute nelle menzionate note del 18/07/2025 e del 26/08/2025 (*supra* 8.4). Sotto questo profilo, le deduzioni attoree circa la genericità dell’offerta economica della controinteressata si rivelano fatalmente parziali, giacché non rispecchiano il contenuto complessivo dell’istruttoria svolta dalla Stazione appaltante ai fini di cui all’art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 (composto, oltre che dall’offerta economica di Proteo Ambiente, dalla documentazione integrativa dimessa in risposta alle osservazioni del perito *nonché* dal contenuto della predetta riunione tecnica).

Va detto che non vi è agli atti un verbale dell’incontro, di talché non vi è modo di verificare quali aspetti siano stati concretamente discussi né quali giustificazioni Proteo Ambiente abbia offerto in tale sede. Tale lacuna documentale non è tuttavia di conforto per la tesi attorea.

La ricorrente non ha infatti avanzato istanza di accesso agli atti per acquisire le minute della riunione, non ha sostenuto che il verbale della riunione non sia stato redatto, né ha formulato uno specifico motivo di censura diretto a denunciare l’opacità delle operazioni di gara per mancata ostensione (o per mancata redazione) del verbale. La mancata produzione in questo giudizio del verbale dell’incontro tecnico non sopperisce dunque alla parzialità della censura attorea, la quale – come anticipato – è fondata unicamente sul contenuto delle note di Proteo Ambiente del 18/07/2025 e del 26/08/2025 e oblitera le interlocuzioni dirette avvenute ex art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 tra la controinteressata e la Stazione appaltante.

In definitiva, in aggiunta all’infondatezza del merito delle argomentazioni proposte da Econova (*supra* §8.6.1), la parzialità delle censure attoree rispetto al contenuto complessivo dell’istruttoria impedisce *ab imis* di affermare le dichiarazioni rese da Proteo Ambiente in sede di verifica di anomalia dell’offerta siano connotate da ineliminabili profili di incertezza. Anche il secondo nucleo di censure, contenuto nella memoria del 12/01/2026, è insomma infondato. Il terzo motivo di impugnazione non è dunque suscettibile di accoglimento.

8.7 - L’infondatezza del terzo motivo di impugnazione ridonda sul secondo motivo di censura, ad esso è logicamente subordinato (*supra* 8.1). Non avendo il ricorrente dimostrato l’inconsistenza dell’istruttoria svolta dalla Stazione appaltante ai fini di cui all’art. 11, co. 3 d.lgs. 36/2023 (*supra* 8.5) né l’inammissibilità delle giustificazioni offerte da Proteo Ambiente sul punto (*supra* 8.6), non vi sono elementi per affermare che il ribasso proposto dalla controinteressata con riguardo ai costi della manodopera violi l’art. 41, co. 14 d.lgs. 36/2023. Il secondo motivo di impugnazione va dunque disatteso.

9. – Le considerazioni che precedono conducono all'integrale rigetto del ricorso.

10. – Le spese di lite seguono la soccombenza. La liquidazione delle somme dovute a titolo di compensi professionali di avvocato in favore dei procuratori delle parti intimate deve avvenire sulla scorta dei parametri di cui alla Tabella n. 21 dell'Allegato 1 al D.M. 10 marzo 2014 n. 55, come da ultimo aggiornati, soggetti a dimidiazione a norma dell'art. 4 co. 1, del predetto DM.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- respinge il ricorso;
- condanna la ricorrente a rifondere alle controparti le spese di lite, che liquida, in favore di ciascuna delle parti costituite, in € 5.000,00 (cinquemila/00), a titolo di compensi professionali di avvocato, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 1° luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prosperi, Presidente

Luca Pavia, Primo Referendario

Giovanni Francesco Perilongo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Francesco Perilongo

IL PRESIDENTE
Raffaele Prosperi

IL SEGRETARIO