

Pubblicato il 09/06/2025

N. 00635/2025 **REG.PROV.COLL.**
N. 00070/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 70 del 2025, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Le Macchine Celibi Soc. Coop., in persona del legale rappresentante pro tempore,
in relazione alla procedura CIG A03BBEA932, rappresentata e difesa dagli
avvocati Marco Dugato, Maria Gaia Cavallari, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato
e difeso dagli avvocati Alessandro Lolli, Benedetta Ricci, con domicilio eletto
presso lo studio Alessandro Lolli in Bologna, via Vaccaro 6, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Battistolli Servizi Integrati S.r.l., non costituita in giudizio;

Atlantide Studi e Servizi Ambientali Turistici Soc. Coop. Sociale P.A., in persona

del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabiola Gollinucci, Marcella Giuliani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

- della Determinazione n. 3671 del 24 dicembre 2024 del Dirigente del Dipartimento Città Dinamica e Attrattiva Settore Sistemi Culturali di Città del Comune di Rimini avente ad oggetto l'approvazione dei verbali, l'esclusione di Le Macchine Celibi soc. coop. dalla gara e lo scorrimento della graduatoria con riferimento alla procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36 del 2023 per la Stipula di un Accordo Quadro con un solo operatore economico, ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, inerente ai servizi di accoglienza e sorveglianza presso le sedi museali ed espositive del Comune di Rimini, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 108 del d.lgs. n. 36/2023 (CIG accordo quadro A03BBEA932);
- della Relazione del RUP prot. n. 0453572 del 24 dicembre 2024 avente ad oggetto la verifica dei costi della manodopera e la verifica di equivalenza delle tutele contrattuali nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'equivalenza delle tutele economiche e normative del CCNL Multiservizi rispetto al CCNL Federculture disposto nei confronti della ricorrente;
- della comunicazione di esclusione prot. n. 455135 del 27 dicembre 2024;
- della nota prot. n. 302658 del 28 agosto 2024 con cui il RUP ha chiesto all'operatore economico Le Macchine Celibi soc. coop. chiarimenti in merito al documento di giustificazione dei costi della manodopera, presentato nella busta virtuale dell'offerta economica e la dichiarazione di equivalenza delle tutele del CCNL, di cui all'art. 11, comma 4 del d.lg. n. 36/2023, "considerato che l'operatore economico Le Macchine Celibi soc. coop. aveva indicato nell'offerta l'intenzione

di utilizzare un contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL Multiservizi – Codice CNEL K5119 diverso da quello indicato dalla stazione appaltante (CCNL “FEDERCULTURE” cod. CNEL T711) nell’art. 3 lettera d’invito, approvata con determinazione n. 3833/2023”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ai provvedimenti impugnati, ancorché non conosciuti;

nonché per la riammissione in gara della ricorrente e la conseguente aggiudicazione alla stessa del servizio in attuazione della graduatoria già formata prima dell’esclusione nel verbale della Commissione di gara del 2 luglio 2024 e quindi con ristoro in forma specifica mediante conseguimento dell’aggiudicazione;

nonché per la stipulazione del contratto di appalto con la ricorrente o mediante la dichiarazione di inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more con l’aggiudicatario o con subentro nel contratto, se nel frattempo stipulato, ai sensi dell’art. 124 c.p.a.;

nonché, graduato in subordine, per la condanna della Stazione appaltante al risarcimento del danno per equivalente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 31.3.2025:

per l’annullamento, previa sospensione cautelare,

- della determinazione n. 578 del 10 marzo 2025 del Dirigente del Dipartimento Città Dinamica e Attrattiva, Settore Sistemi Culturali di Città del Comune di Rimini, avente ad oggetto l’aggiudicazione al RTI Atlantide Soc. Coop. Sociale Studi Servizi Ambientali e Turistici (mandataria) della Procedura aperta ai sensi dell’art. 71 del d.lg. n. 36 del 2023 per la stipula di un accordo quadro con un solo operatore economico ai sensi dell’art. 59 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, inerente ai servizi di accoglienza e sorveglianza presso le sedi museali ed espositive del Comune di Rimini – Settore Sistemi Culturali di Città – CIG A03BBEA932;

- della Determinazione n. 177 del 23 gennaio 2025 del Dirigente del Dipartimento Città Dinamica e Attrattiva, Settore Sistemi Culturali di Città del Comune di

Rimini, con cui è stato disposto di scorrere la graduatoria in base all'art. 24 del disciplinare di gara, avviando le necessarie verifiche sul costituendo raggruppamento temporaneo di imprese composto da Atlantide Società Cooperativa Sociale Studi Servizi Ambientali e Turistici (mandataria) con Il Millepiedi coop. sociale a r.l. (mandante), Tecne s.r.l. (mandante), C.S.R. Consorzio Sociale Romagnolo – Cooperativa sociale a.r.l. (mandante), non nella disponibilità della ricorrente;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ai provvedimenti impugnati, ancorché non conosciuti, compresi eventuali verbali successivi a quelli impugnati col ricorso introduttivo;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati l'8.4.2025:

per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- della determinazione n. 578 del 10 marzo 2025 del Dirigente del Dipartimento Città Dinamica e Attrattiva, Settore Sistemi Culturali di Città del Comune di Rimini, avente ad oggetto l'aggiudicazione al RTI Atlantide Soc. Coop. Sociale Studi Servizi Ambientali e Turistici (mandataria) della Procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del d.lg. n. 36 del 2023 per la stipula di un accordo quadro con un solo operatore economico ai sensi dell'art. 59 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, inerente ai servizi di accoglienza e sorveglianza presso le sedi museali ed espositive del Comune di Rimini – Settore Sistemi Culturali di Città – CIG A03BBEA932;

- della Determinazione n. 177 del 23 gennaio 2025 del Dirigente del Dipartimento Città Dinamica e Attrattiva, Settore Sistemi Culturali di Città del Comune di Rimini, con cui è stato disposto di scorrere la graduatoria in base all'art. 24 del disciplinare di gara, avviando le necessarie verifiche sul costituendo raggruppamento temporaneo di imprese composto da Atlantide Società Cooperativa Sociale Studi Servizi Ambientali e Turistici (mandataria) con Il Millepiedi coop. sociale a r.l. (mandante), Tecne s.r.l. (mandante), C.S.R. Consorzio Sociale

Romagnolo – Cooperativa sociale a r.l. (mandante), non nella disponibilità della ricorrente;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ai provvedimenti impugnati, ancorché non conosciuti, compresi eventuali verbali successivi a quelli impugnati col ricorso introduttivo;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rimini e della Atlantide Studi e Servizi Ambientali Turistici Soc. Coop. Sociale P.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2025 la dott.ssa Jessica Bonetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Col ricorso introduttivo la ricorrente Le Macchine Celibi soc. coop. ha agito in giudizio per l'annullamento della determinazione n. 3671 del 24 dicembre 2024 del Dirigente del Dipartimento Città Dinamica e Attrattiva Settore Sistemi Culturali di Città del Comune di Rimini avente ad oggetto l'approvazione dei verbali, l'esclusione della ricorrente dalla gara e lo scorrimento della graduatoria in relazione alla procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 36 del 2023 per la stipula di un accordo quadro con un solo operatore economico, ex art. 59 del D. Lgs. 31 marzo 2023 n. 36, per i servizi di accoglienza e sorveglianza presso le sedi museali ed espositive del Comune di Rimini, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ex art. 108 del D. Lgs. n. 36/2023.

In fatto, per quanto di rilievo in questa sede, la ricorrente ha allegato che con determinazione dirigenziale n. 3833 del 15 dicembre 2023 il Comune di Rimini ha indetto la procedura sopra indicata, avente ad oggetto i servizi di accoglienza e

sorveglianza da espletarsi presso le sedi museali ed espositive del Comune di Rimini, della durata di due anni, per un valore stimato dell'appalto di € 2.732.784,48 al netto dell'IVA, di cui € 2.051.640,00 quali costi della manodopera, a loro volta suddivisi in € 1.160.500,00 per il servizio di sorveglianza ed € 891.140,00 per il servizio di accoglienza.

La gara ha avuto inizio il 12 marzo 2024 con l'apertura della piattaforma telematica appalti e contratti e delle buste virtuali contenenti la documentazione amministrativa degli operatori Le Macchine Celibi, Battistolli Servizi Integrati s.r.l., Vivaevents s.r.l., L'Orologio Società Cooperativa e il costituendo raggruppamento temporaneo di imprese Atlantide Società Cooperativa Sociale Studi Servizi Ambientali e Turistici, il Millepiedi coop. sociale a r.l., Tecne s.r.l., CSR Consorzio Sociale Romagnolo cooperativa sociale.

All'esito della procedura alla ricorrente sono stati assegnati 78,067 punti per l'offerta tecnica e 9,858 per quella economica (a fronte dell'indicazione del costo complessivo della manodopera di € 1.833.393,75 con un ribasso del 14%), per un punteggio totale di 87,925 punti, idoneo a collocarla prima in graduatoria, seguita dalla Battistolli e dall'ATI Atlantide.

Nel verbale del 2 luglio 2024, veniva dichiarato che l'offerta della ricorrente era quella economicamente più vantaggiosa e non presentava caratteri di anomalia tali da imporre la verifica di congruità ex art. 110 del D. Lgs. 36/2023, sicché si proponeva l'aggiudicazione in suo favore, salvo il controllo della sussistenza dei prescritti requisiti, dei costi della manodopera e delle equivalenze contrattuali.

Con nota prot. n. 0302658 del 28 agosto 2024 il RUP comunicava alle Macchine Celibi che il costo della manodopera da essa indicato risultava inferiore a quello stimato dalla stazione appaltante, così da rendere necessario *“un accertamento (che non dà luogo a un sub-procedimento di verifica di anomalia dell'intera offerta, ma mira esclusivamente a controllare il rispetto del salario minimo)”* ex art. 41, comma 14, D. Lgs. 36/2023, e le chiedeva inoltre ex art. 11, comma 4, D. Lgs. n. 36/2023 di fornire prova dell'equivalenza delle tutele economiche e normative tra il

CCNL Federculture indicato nella *lex specialis* e il CCNL Multiservizi utilizzato nell'offerta.

La ricorrente in data 11 settembre 2024 replicava alla stazione appaltante sia in ordine ai costi della manodopera che sull'equivalenza delle tutele tra i due CCNL, ma col provvedimento impugnato in questa sede il Comune ne disponeva l'esclusione ritenendo non esaustive le difese svolte.

Avverso tale determinazione la ricorrente ha articolato le seguenti doglianze in diritto.

“1. Violazione di legge. Violazione dell'art. 11 d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'art. 110 d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'art. 41, comma 13 e 14 del d.lg. n. 36 del 2023. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 23 del disciplinare di gara. Eccesso di potere per illogicità, erroneità, irragionevolezza, carenza di istruttoria ed errore in merito ai presupposti di fatto”.

Ad avviso della ricorrente la stazione appaltante avrebbe illegittimamente ritenuto non dimostrata da parte della cooperativa la congruità dei costi della manodopera indicati nonché l'equivalenza tra il CCNL Federculture e il CCNL Multiservizi ex art. 11 comma 1 del D. Lgs. n. 36 del 2023, a suo dire dimostrate invece mediante le giustificazioni dell'11 settembre 2024 inoltrate alla stazione appaltante in risposta ai rilievi del RUP del 28 agosto 2024, nonché dalla relazione del consulente del lavoro prodotta nell'odierno giudizio (vedi doc. 35) nella quale si afferma che l'equivalenza retributiva, pur nella diversità dei parametri tra i due CCNL, sarebbe ottenuta dalla cooperativa inquadrando gli operatori ad un livello congruo per le mansioni da svolgere nel contratto collettivo nazionale di lavoro Multiservizi e dimostrando la capienza economica per poter integrare le retribuzioni del personale, fino al pareggio con i livelli di Federculture, tramite i c.d. superminimi in busta paga.

“2. Illegittimità per eccesso di potere. Contraddittorietà, sviamento di potere, carenza di istruttoria”.

In ogni caso, ad avviso della ricorrente, il provvedimento impugnato sarebbe viziato da contraddittorietà per avere la stazione appaltante dapprima affermato di non intendere procedere alla verifica di congruità dell'offerta della cooperativa ritenendola non anomala, ma poi disposto il predetto accertamento, così realizzando a suo dire una tardiva verifica ex art. 110 D. Lgs. n. 36 del 2023, operata senza chiedere i giustificativi e valutare l'offerta nella sua interezza.

“3. Violazione di legge. Violazione dell'art. 17, comma 3, d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'allegato I.3 del d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'art. 2 e dell'art. 5 del D. Lg. n. 36 del 2023. Violazione degli artt. 2 e 1, comma 2 bis, della l.n. 241 del 1990”.

Infine, lamenta la cooperativa, l'esclusione disposta sarebbe illegittima per violazione dei termini massimi del procedimento stabiliti dal codice dei contratti pubblici e dalla legge n. 241 del 1990, nonché per contrasto con i principi di buona fede e tutela dell'affidamento.

Con successivi motivi aggiunti depositati il 31.3.2025 la cooperativa ha impugnato la determinazione n. 578 del 10 marzo 2025 del Comune di Rimini di aggiudicazione della gara al RTI Atlantide (dopo lo scorrimento della graduatoria per l'esclusione anche della seconda graduata Batistolli Servizi Integrati s.r.l.), articolando le seguenti censure.

“1. Violazione ed errata interpretazione di legge. Violazione ed errata interpretazione degli artt. 17 e 57 e 102 d. lgs. n. 36 del 2023. Violazione della lex specialis di gara. Violazione dell'art. 9 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere. Violazione del divieto di alternatività o ambiguità dell'offerta e del principio della par condicio”.

Ad avviso della ricorrente il RTI Atlantide avrebbe presentato un'offerta alternativa o ambigua quanto al progetto di riassorbimento lavorativo.

“2. Violazione ed errata interpretazione di legge. Violazione ed errata interpretazione degli artt. 17, comma 4, 57, 101 e 102 d. lgs. n. 36 del 2023. 9 Violazione della lex specialis di gara. Violazione degli artt. 9 e 15.2 del

Disciplinare. Eccesso di potere. Violazione del principio di immodificabilità dell'offerta, insufficienza e contraddittorietà nell'istruttoria, violazione del principio di par condicio".

Inoltre, l'aggiudicatario nel progetto di riassorbimento lavorativo avrebbe indicato CCNL differenti per le partecipanti al raggruppamento, ma la stazione appaltante avrebbe illegittimamente attivato il soccorso istruttorio consentendogli di indicare il solo CCNL Federculture, in violazione dei principi di immodificabilità dell'offerta e parità dei concorrenti.

"3. Violazione di legge. Violazione degli artt. 41 e 110 del d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'art. 11 d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'art. 23 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere. Carenza di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio della par condicio".

In terzo luogo il Comune, consentendo all'aggiudicatario la predetta modifica senza contestuale variazione dell'offerta economica inizialmente basata su diversi CCNL, avrebbe di fatto permesso al RTI Atlandide di variare l'offerta, senza sottoporsi alle verifiche di congruità.

"4. Violazione di legge. Violazione dell'art. 17, comma 3, d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'allegato I.3 del d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell'art. 2 e dell'art. 5 del d.lg. n. 36 del 2023. Violazione degli artt. 2 e 1, comma 2 bis, della l.n. 241 del 1990".

Infine, come già eccepito nel ricorso introduttivo, la procedura avrebbe illegittimamente avuto una durata eccessiva, senza allegazione da parte della stazione appaltante delle ragioni del ritardo.

Con ulteriori motivi aggiunti depositati l'8.4.2025 la ricorrente, dopo aver preso visione dell'offerta tecnica ed economica integrale del RTI Atlantide, ha articolato le seguenti ulteriori censure avverso l'aggiudicazione.

"5. Eccesso di potere. Contraddittorietà ed ambiguità dell'offerta. Carenza di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio della par condicio. Violazione

di legge. Violazione degli articoli 107 e 108 del d.lg. n. 36 del 2023. Violazione degli artt. 16 e 18.1 del Disciplinare di gara”.

Ad avviso della ricorrente l’offerta del RTI Atlantide presenterebbe anomalie con riguardo all’art. 16 del disciplinare “Offerta tecnica”, laddove prevede che alla stessa sia allegato il Modello M “Gruppo di lavoro”, riferito al criterio “organizzazione del personale e gestione dei servizi” con l’illustrazione delle risorse messe a disposizione dall’operatore economico per l’esecuzione del servizio.

“5. Violazione di legge. Violazione degli artt. 41 e 110 del d.lg. n. 36 del 2023. Violazione dell’art. 23 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere. Contraddittorietà dell’offerta. Carenza di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio della par condicio”.

Inoltre, l’offerta tecnica del RTI Atlantide presenterebbe delle irregolarità con riguardo ai corsi per la formazione, che la renderebbero insostenibile.

“6. Violazione di legge. Violazione degli artt. 11, 57 e 102 del d.lg. n. 36 del 2023. Eccesso di potere. Violazione della lex specialis di gara. Violazione degli artt. 9 e 15.2 del Disciplinare. Eccesso di potere. Violazione del principio di immodificabilità dell’offerta, insufficienza e contraddittorietà nell’istruttoria, violazione del principio di par condicio”.

Infine, come già rilevato con i primi motivi aggiunti, l’offerta dell’aggiudicatario sarebbe inidonea quanto al piano di riassorbimento concernente la clausola sociale.

Il Comune di Rimini e il RTI Atlantide si sono costituiti eccependo la carenza di legittimazione ed interesse della ricorrente sui motivi aggiunti, specie in caso di ritenuta legittimità dell’esclusione, e contestando comunque nel merito tutte le censure *ex adverso* articolate nei propri scritti difensivi.

Dopo la fase cautelare, nel corso della quale sono state respinte le istanze di sospensione articolate dalla ricorrente, all’udienza del 29 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

All’esito del giudizio, ad avviso del Collegio, il ricorso principale va respinto per

l'infondatezza di tutte le doglianze articolate avverso l'esclusione della ricorrente dalla procedura, con conseguente improcedibilità dei motivi aggiunti per carenza di interesse, come da dichiarazione in tal senso della cooperativa all'udienza di discussione.

Invero, quanto al ricorso introduttivo, col primo motivo di impugnazione la cooperativa ricorrente ha contestato alla stazione appaltante di avere erroneamente ritenuto non esaustive le argomentazioni rese sul costo della manodopera e circa l'equivalenza di tutele tra il CCNL Multiservizi utilizzato dall'operatore e il CCNL Federculture indicato nella lex specialis ex art. 11 comma 1 del D. Lgs. n. 36 del 2023.

A dimostrazione di tale censura, la ricorrente, oltre a richiamare la relazione dell'11 settembre 2024 inviata alla stazione appaltante nel corso del procedimento in risposta ai rilievi del RUP, ha invocato la relazione del consulente del lavoro prodotta nell'odierno giudizio (doc. 35) dalla quale si evincerebbe la raggiunta equivalenza economica tra i predetti CCNL attraverso i c.d. superminimi garantiti in busta paga dalla cooperativa.

Quanto a tale ultimo richiamo, rileva tuttavia il Collegio che l'eventuale applicazione da parte della cooperativa dei citati superminimi avrebbe dovuto essere dalla stessa indicata nell'offerta o comunque chiarita nel corso del procedimento in risposta ai rilievi del RUP sul punto, e non invece per la prima volta in questa sede, non potendo di conseguenza il suddetto rilievo tardivo essere utilizzato per inficiare il giudizio precedentemente espresso dall'Ente all'esito della gara, senza che l'interessata avesse tempestivamente allegato tale aspetto.

Pertanto, nel corso del procedimento, la stazione appaltante, al fine di consentire alla cooperativa di dimostrare la correttezza dei costi della manodopera, nonché l'equivalenza tra il CCNL Multiservizi e quello Federculture, aveva attivato il contraddittorio attraverso la nota prot. n. 302658 del 28.8.2024 (doc. 4) sottoponendo alla cooperativa, per i costi del personale, uno schema di

dichiarazione che la ricorrente non ha tuttavia compilato, pur risultando nella sua offerta un costo della manodopera di molto inferiore (€ 1.833.393,75) rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante nei documenti di gara (€ 2.051.640,00), senza allegazione di alcuna ragione giustificativa ex art. 41 comma 14 del D. Lgs. n. 36 del 2023 in ordine alla propria più efficiente organizzazione aziendale.

E tale circostanza è stata legittimamente evidenziata nella relazione del RUP del 24.12.2024, a sostegno dell'esclusione: *“La stazione appaltante, con nota prot. n. 0302658/2024 del 28/08/2024 indirizzata all'operatore economico risultato primo in graduatoria, ha avviato le verifiche in ordine a due aspetti: in primo luogo, la verifica dei costi della manodopera, in secondo luogo, la verifica di equivalenza delle tutele contrattuali. Sotto il primo profilo, è stato pertanto avviato un “accertamento (che non dà luogo a un sub-procedimento di verifica di anomalia dell'intera offerta, ma mira esclusivamente a controllare il rispetto del salario minimo)”*: infatti, secondo la giurisprudenza sul punto, *“l'onere istruttorio della stazione appaltante per la valutazione del rispetto dei minimi salariali e, più in generale, dei costi della manodopera e dei profili di sicurezza scatta, oltre che nelle ipotesi di anomalia dell'offerta (ai sensi dell'art. 110 del codice), nei casi in cui l'importo offerto dal concorrente (in termini assoluti o di sconto) intacchi i valori indicati dalla stazione appaltante”*. Poiché, ai sensi dell'art. 41, comma 14, D.lgs. 36/2023, *“resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”*, con la citata nota si chiedeva all'operatore economico di trasmettere una comunicazione contenente spiegazioni in merito al costo del personale, in relazione ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 41, comma 13, D.lgs. 36/2023”. Tuttavia *“l'operatore non ha compilato la tabella contenuta nella richiesta dell'Amministrazione, che avrebbe consentito un immediato raffronto fra il “Costo orario del lavoro di ciascuna qualifica coinvolta (come da CCNL indicato dalla stazione appaltante)” ed il “Costo orario del lavoro di ciascuna qualifica (come da CCNL applicato*

dall'operatore economico)'''", ed ha comunque ricostruito il proprio costo della manodopera in maniera non chiara in quanto: "1) Nelle tabelle presentate in sede di giustificativi, l'operatore economico fa riferimento agli inquadramenti del CCNL Federculture, ma ha dichiarato nella documentazione amministrativa di voler applicare il CCNL Multiservizi. Anche nella Relazione / Tabella prodotta in sede di offerta e riportata a pag. 2 del presente documento, si fa riferimento ai livelli 3+ e 4+ del CCNL Multiservizi. 2) Non è stato indicato come si perviene agli importi di € 30.418,66 e di 31.667,24. La stazione appaltante non aveva chiesto di indicare costo annuo FTE, ma il costo orario offerto, per poterlo confrontare con quello indicato negli atti di gara, cosicché "dopo aver individuato il contratto "di riferimento" nel settore, e dopo aver raffrontato il costo indicato dall'impresa con i valori economici indicati dal suddetto accordo collettivo, avrebbe potuto esprimere un giudizio sulla congruità dell'offerta economica presentata". 3) L'operatore specifica che "Il costo del personale imputato in offerta, tenendo conto dei parametri aziendali di cui sopra, è stato calcolato in analogia con quanto indicato a pag. 6 nella Relazione Tecnica Illustrativa ovvero con la medesima modalità di calcolo adottata per la Base d'Asta": nel presente accordo quadro non è presente alcuna Relazione Tecnica Illustrativa".

Del pari, quanto alla prova dell'equivalenza delle tutele contrattuali, nella relazione del RUP del 24 dicembre 2024, dopo essersi dato atto dell'attivazione del contraddittorio con la ricorrente attraverso la predetta nota prot. n. 0302658/2024 del 28/08/2024 "per poter verificare, ai sensi dell'art. 11 comma 4 del D.lgs. n. 36/2023, l'equivalenza delle tutele (economiche e normative) del CCNL indicato dall'operatore economico (Multiservizi codice CNEL K511) rispetto a quello indicato negli atti di gara (CCNL Federculture codice CNEL T711), tenendo conto delle indicazioni fornite dall'ANAC (allegato alla Delibera ANAC n.309 del 27 giugno 2023)", si è evidenziato come la cooperativa non avesse anche in questo caso "compilato la tabella contenuta nella richiesta dell'Amministrazione, che

avrebbe consentito un immediato raffronto fra i parametri economici del CCNL indicato dalla stazione appaltante e quelli del CCNL applicato dall'appaltatore", preferendo fornire chiarimenti che tuttavia "non chiariscono affatto – anzi mettono in dubbio – a quale livello contrattuale l'operatore economico intenda inquadrare i dipendenti da impiegare nella commessa, rendendo ancora più complessa la verifica delle equivalenze contrattuali, che ad ogni buon fine verrà effettuata considerando entrambe le ipotesi".

Inoltre, a conferma della correttezza delle conclusioni del RUP, il Comune ha prodotto in giudizio la relazione del dott. Bartolini dalla quale effettivamente emerge la non raggiunta equivalenza tra il CCNL Federculture e il CCNL Multiservizi, in quanto *"le differenze rilevate nelle retribuzioni tabellari, nei costi orari e nelle indennità accessorie evidenziano con chiarezza, un trattamento economico complessivamente inferiore nel CCNL Multiservizi rispetto a quanto previsto dal CCNL individuato dalla Stazione Appaltante"* (doc. 25, pag. 7), profilo che la stazione appaltante aveva l'obbligo di accertare, essendo l'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 funzionale ad evitare che a fronte della *"frammentazione dei contratti collettivi nell'ambito del medesimo settore, l'operatore economico finisca per optare per un c.c.n.l. che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico"* (vedi sentenza n. 1140 del 2024 del Tar Toscana). Invero, per condivisibile giurisprudenza amministrativa *"se, da un lato, mediante l'istituto in esame - ndr. dichiarazione di equivalenza delle tutele ex art. 11- il legislatore ha inteso riconoscere agli operatori economici una maggiore flessibilità nella propria organizzazione aziendale, quale corollario della libertà di iniziativa economica privata scolpita all'art. 41 Cost. (con la conseguenza che la norma in esame non può essere interpretata in senso eccessivamente restrittivo, in quanto occorre evitare di introdurre freni non necessari alla concorrenza e al principio di massima partecipazione – v. in tal senso T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, ord. 12.03.2024, n. 89), dall'altro tale facoltà deve temperarsi con la ineludibile tutela dei lavoratori, la quale postula un'attenta disamina da parte della stazione*

appaltante circa l'equivalenza delle tutele (economiche e normative) riconosciute in forza del diverso CCNL prescelto dall'operatore economico" (cfr. T.A.R. per la Lombardia - Milano, Sez. IV, 30 gennaio 2025, n. 296)" (vedi Tar Milano sentenza n. 1635 del 2025).

Pertanto, in forza delle argomentazioni appena esposte, il primo motivo di impugnazione va senz'altro respinto, risultando non manifestamente irragionevole e congruamente motivata la conclusione della stazione appaltante in ordine alla ritenuta non esaustività delle difese della ricorrente sugli aspetti sopra evidenziati.

Del pari priva di pregio è la seconda doglianza contenuta nel ricorso introduttivo relativa all'asserita contraddittorietà del comportamento della stazione appaltante per avere l'Ente dapprima dichiarato non anomala l'offerta della ricorrente e poi operato il predetto controllo, rilevando infatti il Collegio che nel caso in esame non vi è stata alcuna tardiva verifica dell'anomalia dell'offerta della ricorrente ex art. 110 D. Lgs. n. 36 del 2023, ma un mero espresso *"accertamento (che non dà luogo a un sub-procedimento di verifica di anomalia dell'intera offerta, ma mira esclusivamente a controllare il rispetto del salario minimo)"*, per giurisprudenza sempre ammissibile e doveroso (vedi T.A.R. Lazio, sentenza n. 14776 del 2022, TAR Napoli, sentenza n. 6128 del 2023).

Peraltro, nel verbale del 2 luglio 2024, dove la commissione aveva escluso l'anomalia dell'offerta (ex art. 23 del disciplinare di gara), risultava chiaramente esplicitato che ai fini dell'aggiudicazione della procedura alla cooperativa sarebbe stata comunque necessaria la *"previa verifica, in capo all'aggiudicatario, del possesso dei prescritti requisiti, dei costi della manodopera e delle equivalenze contrattuali"*, senza quindi alcuna contraddittorietà da parte della stazione appaltante, né un legittimo affidamento tutelabile in capo alla ricorrente circa l'ottenimento dell'aggiudicazione prima del controllo in ordine ai predetti profili.

Infine, per quanto riguarda il terzo motivo di impugnazione inerente i tempi della procedura, va ritenuto che l'eventuale allungamento degli stessi rispetto a quanto

previsto in via ordinaria dal legislatore non costituisca ragione che da sola inficia l'esito della gara, in assenza di una espressa previsione in tal senso, né risultano ravvisabili nel concreto caso in esame profili di responsabilità, anche solo precontrattuale, in capo al Comune.

Conclusivamente, pertanto, stante l'infondatezza di tutti i motivi articolati dalla ricorrente avverso l'esclusione della ricorrente, il ricorso introduttivo va respinto, con conseguente improcedibilità dei motivi aggiunti per carenza di interesse.

Le spese di lite possono tuttavia essere compensate per la novità e peculiarità della fattispecie esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- rigetta il ricorso;
- dichiara i motivi aggiunti improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse;
- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Jessica Bonetto, Consigliere, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere

L'ESTENSORE
Jessica Bonetto

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO