

Pubblicato il 02/12/2025

**N. 09484/2025REG.PROV.COLL.  
N. 02085/2025 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2085 del 2025, proposto, in relazione alla procedura CIG B0509E12BC, da [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED];

***contro***

[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED], con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) n. 00173/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

1. La vicenda di causa, come già enucleata dal T.a.r., è la seguente.

Con bando pubblicato (dopo una prima rettifica) nel marzo 2024, [REDACTED] [REDACTED] società a totale partecipazione pubblica, gestore unico del servizio idrico integrato nel territorio dell'ex AATO1 Toscana Nord per le province di Lucca, Massa-Carrara e Pistoia, indiceva una procedura di gara aperta per l'affidamento del *“servizio di caricamento, ove necessario, prelievo, trasporto e avvio a recupero/smaltimento finale dei fanghi di depurazione e dei rifiuti risultanti dal trattamento delle acque reflue urbane prodotti dagli impianti di depurazione gestiti da [REDACTED] [REDACTED], ad eccezione della linea fanghi del depuratore di Viareggio la cui gestione, inclusi gli oneri che ad essa competono, è affidata a S[REDACTED] [REDACTED]”*, da aggiudicare con il criterio del minor prezzo, ai sensi dell'art. 108, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2023.

1.1. In particolare, l'importo complessivo dell'appalto era pari ad €

4.962.966,21 di cui € 7.466,21 in relazione agli oneri per la sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso.

L'importo a base di gara (IVA ed oneri per la sicurezza esclusi) cui doveva essere applicato il ribasso offerto ammontava, pertanto, ad € 4.955.500,00.

1.2. Ai sensi dell'art. 41, commi 13 e 14, del d.lgs. n. 36 del 2023, l'importo a base di gara comprendeva i costi della manodopera che la stazione appaltante aveva stimato essere pari a € 595.555,95 (corrispondenti al 12% dell'importo a base di gara), calcolati in base al contratto collettivo applicato (CCNL Logistica Trasporto merci e spedizioni – codice identificativo: I100).

A tal riguardo, nel bando si evidenziava che l'operatore economico avrebbe potuto indicare i propri costi della manodopera in modo differente, dimostrando che il ribasso complessivo derivasse da una più efficiente organizzazione aziendale e non da deroghe ai trattamenti minimi stabiliti dalla legge e che l'appalto fosse interamente finanziato dalla tariffa riconosciuta con riferimento alla commessa di conduzione e gestione degli impianti di fognatura e depurazione.

In particolare, l'art. 11.5 del bando, rubricato “Clausole sociali”, disponeva che: *“Ai sensi dell'art. 11. comma 2, del D.Lgs n. 36/2023, al personale dipendente impiegato nell'appalto è applicato il CCNL del settore Logistica Trasporto merci e spedizioni codice identificativo I100. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante. In tal caso, i concorrenti rendono una dichiarazione con la quale si impegnano ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato dalla*

stazione appaltante per tutta la sua durata del contratto o, in alternativa, rendono una dichiarazione di equivalenza delle tutele”.

1.3. La durata dell'appalto era pari a mesi 12 (dodici), decorrenti dalla data del verbale di consegna del servizio da effettuarsi dopo la stipula del contratto. Nel bando veniva precisato che la stazione appaltante si riservava, tuttavia, di rinnovare il contratto per ulteriori 12 (dodici) mesi.

1.4. Sempre nel bando si chiariva che la procedura sarebbe stata interamente svolta tramite la piattaforma di *e-procurement* di [REDACTED], e che, trattandosi di appalto funzionale alla gestione del servizio idrico integrato, per quanto non diversamente previsto negli atti di gara, si sarebbero applicati gli articoli 141 e ss., del d.lgs. n. 36 del 2023.

2. Entro il termine di scadenza, come si evince dal verbale n. 1, del 15 aprile 2024, pervenivano alla stazione appaltante quattro offerte dai seguenti operatori economici: 1) [REDACTED]

[REDACTED]  
 [REDACTED] s.r.l.– [REDACTED] s.r.l. – [REDACTED] s.r.l.; 4)  
 [REDACTED]

2.1. Come emerge dal verbale n. 2, del 17 aprile 2024, all'esito della verifica della documentazione amministrativa, venivano ammessi alla gara solo i primi tre operatori economici, mentre l'Impresa lavori Ingg. Umberto Forti e figlio s.p.a. veniva esclusa.

2.2. Nella seduta del 2 maggio 2024, come emerge dal verbale n. 3, venivano quindi aperte le offerte economiche dei tre operatori ammessi, dalle quali risultavano offerti i seguenti ribassi: 1) ribasso del 43%, con l'indicazione di costi della manodopera pari a euro 276.545,61, da parte di Gadfer s.r.l.; 2) ribasso del 48,87%, con l'indicazione di costi della manodopera pari a euro 287.990,00 da parte del R.T.I. costituendo

██████████ s.r.l.; 3) ribasso del 44,57%, con l'indicazione di costi della manodopera pari a euro 599.416,56,da parte del R.T.I. costituendo Pieri Ecologia s.r.l.

2.3. All'esito della descritta procedura di gara, risultava aggiudicataria l'offerta presentata dal R.T.I. costituendo ██████████ s.r.l.– ██████████ ██████████ s.r.l. – ██████████ s.r.l., in relazione alla quale veniva disposta la verifica dell'anomalia, ex art. 110, d.lgs. n. 36 del 2023, la verifica della congruità dei costi della manodopera, ex art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023, e la verifica dell'equivalenza delle tutele economiche e normative, ex art. 11, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 36 del 2023, del CCNL indicato dal RTI aggiudicatario (CCNL Igiene ambientale codice 1850-CNEL K351), in quanto diverso dal CCNL indicato da █████ s.p.a. negli atti di gara (CCNL Logistica Trasporto merci e spedizioni – cod. identif.: L100).

2.4. Al riguardo, il verbale del 2 maggio 2024, recava il seguente contenuto: *“La migliore offerta risulta quella presentata dal R.T.I. cost.endo - ██████████ Srl - ██████████ SRL - ██████████ srl in virtù del ribasso offerto pari al 48,87%”. Prima di proporre aggiudicazione nei suoi confronti, l'offerta verrà sottoposta a giudizio di anomalia ex art. 110 del D.Lgs. 36/2023 e, nel rispetto di quanto previsto all'art. 41 comma 14 ultimo capoverso del D.Lgs. 36/2023, si rende necessaria una verifica da parte del Responsabile Unico di Progetto sulla congruità dei costi della manodopera che l'operatore economico, come sopra indicato, ha individuato in misura inferiore rispetto a quelli indicati dalla stazione appaltante nonché, ai sensi dell'art. 11 commi 3,4 e 5 del D.Lgs. 36/2023, sull'equivalenza delle tutele economiche e normative del CCNL indicato dall'operatore*

*economico (ovvero CCNL igiene ambientale codice 1850-CNEL K351), in quanto differente dal CCNL indicato dalla stazione appaltante negli atti di gara. Le offerte economiche vengono dunque trasmesse al Responsabile unico di progetto per le verifiche suddette”.*

2.5. Con nota dell'8 maggio 2024, il RUP richiedeva a  specifici giustificativi in merito ai tre profili oggetto di verifica.

In particolare, tale ultima nota recava il seguente contenuto: “*Il sottoscritto, Responsabile del Procedimento, Ing. Gianfranco Degl'Innocenti, dall'analisi della Dichiarazione allegata alla "Lista lavorazioni e forniture" prodotta in sede di gara riscontrava in tale Dichiarazione: l'indicazione di un costo orario inferiore a quello indicato nelle Tabelle Ministeriali sia del settore Igiene e Ambiente, da voi applicato; l'indicazione di un Costo totale della manodopera sensibilmente inferiore a quello stimato dalla Stazione Appaltante (costo della manodopera previsto da Bando di Gara pari a 595.555,95 €, costo della manodopera dichiarato dalla ditta pari a 287.990,00 €); l'assenza del diretto raffronto tra i parametri individuati nella dichiarazione di equivalenza dei CCNL da voi presentata, dimostrante l'effettiva equivalenza del CCNL Igiene e Ambiente con il CCNL Logistica e Autotrasporti, indicato nel bando di gara, circa le tutele normative” e si chiede alla controinteressata “di indicare il motivo per cui i costi orari indicati non rispettano i limiti previsti dalle Tabelle Ministeriali per il CCNL da voi applicato; di produrre documentazione volta ad esplicitare compiutamente le modalità di organizzazione delle squadre di lavoro da impiegarsi per lo svolgimento dei lavori in oggetto (numero di squadre impiegate, loro composizione, eventuale loro impiego in contemporanea su più cantieri, ecc.) e tale da giustificare costi della manodopera*

*sensibilmente inferiori a quanto indicato nel bando di gara; la motivazione della equivalenza del contratto indicato dalla S.V. con quello indicato dalla scrivente negli atti di gara (CCNL Igiene e Ambiente - CCNL Logistica e Autotrasporti), in termini sia di tutele economiche che normative, attraverso la compilazione delle due tabelle allegate, una relazione esplicativa di ogni singolo parametro e ogni altra documentazione ritenuta utile per tale dimostrazione”.*

2.6. Il complessivo procedimento di verifica si concludeva con esito positivo.

In particolare, con la nota interna del 15 luglio 2024, il RUP comunicava l'esito positivo dell'posta verifica in relazione alla sospettata anomalia dell'offerta, alla equivalenza delle tutele del CCNL indicato da [REDACTED] nonché alla congruità dei costi della manodopera e, pertanto, come si desume dal verbale n. 4, del 23 luglio 2024, proponeva l'aggiudicazione dell'appalto al R.T.I. costituendo [REDACTED] s.r.l. – [REDACTED] s.r.l. – [REDACTED] s.r.l..

3. Tanto premesso, con il ricorso di primo grado Pieri Ecologia s.r.l. ha impugnato la determinazione n. 95, del 13 agosto 2024 (comunicata in pari data), con la quale il direttore di [REDACTED] s.p.a. ha approvato la proposta di aggiudicazione del servizio di smaltimento dei fanghi e dei rifiuti della depurazione a favore del R.T.I. costituendo [REDACTED] s.r.l. (mandataria) – [REDACTED] s.r.l. – [REDACTED] s.r.l., nonché gli atti connessi.

3.1. Con il medesimo ricorso Pieri Ecologia s.r.l. ha proposto domanda di subentro nel contratto e, in via subordinata, la rinnovazione delle operazioni di verifica dell'anomalia, oltre al risarcimento del danno eventualmente subito ex artt. 124 e 34 c.p.a.

3.2. In particolare, avverso gli atti impugnati, la Pieri Ecologia ha dedotto: 1) *violazione art. 97 cost., violazione e falsa applicazione artt. 1 e 2 l. 7 agosto 1990, n. 241, violazione e falsa applicazione dell'art. 68 d.lgs. n. 36 del 2023, violazione e falsa applicazione dell'art. 22 del bando di gara e eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto dei presupposti;* 2) *violazione art. 97 cost., violazione e falsa applicazione artt. 1, 2 e 3 l. 7 agosto 1990, n. 241, violazione e falsa applicazione degli artt. 11, 41 e 111 del d.lgs. n. 36 del 2023, eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto assoluto di motivazione;* 3) *violazione art. 97 cost., violazione e falsa applicazione artt. 1, 2 e 3 l. 7 agosto 1990, n. 241, violazione e falsa applicazione dell'art. 110 d.lgs. n. 50 del 2016, eccesso di potere per carenza di istruttoria e carenza dei presupposti.*

4. Con sentenza 3 febbraio 2025, n. 173 il T.a.r. ha respinto il ricorso.

5. La Pieri Ecologia s.r.l. ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

6. Si sono costituiti in resistenza  s.r.l. e di  s.p.a., chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

7. All'udienza pubblica del 9 ottobre 2025 la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1. Con il primo motivo di appello Pieri Ecologia lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui avrebbe erroneamente interpretato le disposizioni del Codice dei contratti pubblici in tema di verifica dell'equivalenza delle tutele offerte dal CCNL indicato da  nella sua offerta rispetto a quelle garantite dal CCNL indicato negli atti di gara, ai sensi dell'art. 11, commi 3, 4 e 5, d.lgs. n. 36/2023.

1.2. In particolare, la parte appellante assume che il giudice di primo grado, nel riconoscere l'equivalenza tra il CCNL Logistica trasporto merci e spedizioni, indicato nella documentazione di gara, e il CCNL Igiene Ambientale, applicato dal R.T.I. aggiudicatario del servizio, avrebbe male valutato le risultanze istruttorie acquisite al procedimento ad evidenza pubblica di cui trattasi.

1.3. Nella prospettazione in esame, in particolare, l'equivalenza non potrebbe dirsi sussistente in quanto il CCNL applicato dal RTI aggiudicatario garantirebbe tutele normative inferiori rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, con particolare riferimento a indennità, disciplina compensativa delle ex festività soppresse, permessi retribuiti, scatti di anzianità e disciplina del lavoro straordinario.

Tali divergenze, ad avviso della società appellante, supererebbero gli “scostamenti marginali” individuati dall’ANAC, nella Relazione Illustrativa allegata al Bando Tipo n. 1/2023, e nella Circolare dell’INL n. 2 del 28 luglio 2020, ragione per cui avrebbero dovuto portare la stazione appaltante a concludere con esito negativo il relativo giudizio di equivalenza.

1.4. Il motivo non è fondato.

Ricorda al riguardo il Collegio che, al fine di precisare il contenuto della valutazione di equivalenza in esame, il legislatore è recentemente intervenuto mediante l’introduzione dell’art. 2, comma 1, lett. d) d.lgs. n. 209 del 2024, che, a far data dal 31 dicembre 2024, ha modificato il comma 3, dell’art. 11, del d.lgs. n. 36 del 2023, stabilendo che: “Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all’affidamento o all’aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l’operatore economico

individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110, in conformità all'allegato I.01.6”.

1.5. Le disposizioni richiamate, pur non potendo trovare applicazione alla procedura ad evidenza pubblica in esame, confermano e precisano quanto già stabilito dal previgente art. 11, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023, vale a dire che la determinazione di affidamento/aggiudicazione debba necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza, la quale assume, pertanto, carattere obbligatorio.

L'art. 4, comma 3, Allegato I.01.6 al d.lgs. 36/2023, stabilisce, in particolare, che “3. ((La valutazione di equivalenza delle tutele normative è effettuata sulla base dei seguenti parametri:

- 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.)

4. ((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'articolo 5, la cui rubrica reca "Verifica della dichiarazione di equivalenza", prevede, a sua volta, 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.)).

1.6. Tanto premesso, diversamente da quanto sostenuto nel motivo di appello in esame, dall'interpretazione letterale e sistematica del riportato Allegato I.01.6 al d.lgs. 36/2023 si ricava la necessità di effettuare la verifica della dichiarazione di equivalenza alla luce del disposto di cui

all'art. 110, d.lgs. 36/2023.

1.7. Quest'ultima previsione è interpretata, da un costante orientamento giurisprudenziale, nel senso che:

- il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto: esso mira, infatti, a valutare la complessiva adeguatezza dell'offerta rispetto al fine da raggiungere (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, V, 22 marzo 2022, n. 2079; 24 novembre 2021, n. 7868);
- nelle gare pubbliche il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta ha natura globale e sintetica, costituendo espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale, riservato alla Pubblica Amministrazione, che è insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della commissione di gara che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7178; sez. V, 27 dicembre 2017, n.7251);
- il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni dell'Amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica amministrazione (si veda *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 27 novembre 2024, n. 9514; Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1066, che richiama Adunanza Plenaria, 29 novembre 2012, n. 36 e

sez. V, 28 ottobre 2019, n.7391; III, 20 maggio 2020, n. 3207 che richiama Sezione V, 30 dicembre 2019, n. 8909);

- nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel sub-procedimento in esame, a fronte dell'immodificabilità dell'offerta economica nel suo complesso, sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni, e in particolare sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (Cons. Stato, III, 31 maggio 2022, n.4406; V, 2 agosto 2021, n. 5644; id. 15 luglio 2021, n. 5334; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1449; V, 8 gennaio 2019, n. 171);

- le singole voci di costo possono essere modificate per sopravvenienze di fatto o normative che comportino una riduzione dei costi o per originari comprovati errori di calcolo o per altre plausibili ragioni (Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2020, n. 1874; V, 26 giugno 2019, n. 4400; V, 10 ottobre 2017, n. 4680; V, 15 dicembre 2021, n. 8358).

1.8. È, dunque, sulla base di tali consolidati principi che occorre scrutinare la valutazione operata, nel caso in esame, dalla stazione appaltante.

1.9. Al riguardo, occorre evidenziare che la parte appellante, nel sostenere la pretesa non equivalenza tra il CCNL indicato dalla *lex specialis* e quello applicato da [REDACTED], si è limitata ad un richiamo meramente generico alla Relazione Illustrativa allegata al Bando Tipo n. 1/2023 dell'ANAC, nonché alla Circolare INL n. 2 del 28 luglio 2020.

Una simile impostazione non appare in linea con le sopra indicate coordinate normative e giurisprudenziali perché pretende di desumere la non equivalenza unicamente dal numero degli scostamenti individuati,

senza alcuna valutazione del loro effettivo rilievo e, soprattutto, senza considerare l'esame complessivo delle tutele assicurate.

Ciò in quanto l'equivalenza, tanto economica quanto normativa, tra i CCNL deve essere verificata in termini di “coerenza” tra il contratto collettivo applicato e l'oggetto dell'appalto.

Tale verifica deve, infatti, essere svolta secondo una valutazione complessiva, giuridica ed economica, finalizzata ad accertare: (i) il trattamento dei lavoratori impiegati in tale gara non sia eccessivamente inferiore a quello dei CCNL individuati dalla stazione appaltante; (ii) vi sia corrispondenza, o almeno confrontabilità, tra le mansioni del CCNL applicato e le lavorazioni oggetto dell'appalto.

1.9. Nel caso in esame, la stazione appaltante ha assolto in maniera non illogica a tale onere valutativo non solo mediante una autonoma verifica della compatibilità tra i due CCNL, ma anche mediante l'acquisizione di un parere di un consulente del lavoro che ha certificato come “il trattamento complessivo riconosciuto dalla aggiudicataria ai propri dipendenti, in applicazione del CCNL 17 Igiene Ambientale, è almeno equivalente rispetto al trattamento garantito in applicazione del CCNL Trasporto”.

1.10. Dalle risultanze dell'istruttoria emerge, in particolare, che in relazione a tutti e tre i livelli di retribuzione previsti dall'appalto in esame, il CCNL prodotto da [REDACTED] garantisce tutele equivalenti rispetto a quelle offerte dal CCNL indicato negli atti di gara.

1.11. In particolare, il consulente di [REDACTED] s.p.a., in relazione al tema delle ex festività soppresse, monte ore dei permessi retribuiti e scatti di anzianità, ha rilevato che se l'appalto terminasse prima del raggiungimento di una anzianità di servizio di anni 2, considerato che

l'appalto dura solo 1 anno, non vi sarebbero per i lavoratori differenze economiche riferite a scatti di anzianità e che le maggiori ore di permessi e le festività soppresse (3 giorni) previste dal CCNL Logistica trasporto merci e spedizioni sarebbero ampiamente compensate dal minor orario settimanale previsto dal CCNL Igiene Ambientale (38 ore a fronte di 39). Più nello specifico, per quanto riguarda la valutazione dell'equivalenza economica, dalla tabella compilata dal consulente di [REDACTED] s.p.a, emergono le seguenti circostanze: il totale della retribuzione garantita dal CCNL dichiarato da [REDACTED] risulta essere pari a 3.649,34 euro, contro i 2.792,65 garantiti dal CCNL indicato negli atti di gara. Ciò trova una ragionevole spiegazione nel fatto che la retribuzione tabellare annua prevista dal CCNL igiene ambientale è più elevata rispetto a quella prevista dal CCNL logistica e autotrasporti (3.074,99 contro 2.218,21). Ne consegue che anche l'importo previsto per la tredicesima e la quattordicesima risulta più elevato (266,58 euro contro 199,41 euro).

Per quanto riguarda la valutazione dell'equivalenza normativa, dalla tabella compilata nell'ambito della medesima consulenza, emergono le seguenti circostanze: in relazione agli scatti di anzianità, il CCNL dichiarato da [REDACTED] prevede uno scatto pari a 34,68 euro ogni tre anni, per un massimo di 10 scatti, mentre il CCNL indicato dalla stazione appaltante prevede uno scatto sì ogni due anni, ma pari a 29,44 euro e per un massimo di 5 scatti. Inoltre, come già rilevato, se è vero che solo il CCNL indicato dalla stazione appaltante prevede 32 ore di permesso per le ex festività soppresse e 40 ore come monte ore permessi retribuiti, è altrettanto vero che il CCNL indicato da [REDACTED] prevede un orario di lavoro inferiore (38 ore contro 39).

1.12. Alla luce delle risultanze passate in rassegna, reputa il Collegio che la conclusione raggiunta dalla stazione appaltante, nei termini di una affermata equivalenza tra i CCNL posti a confronto sia, nel suo complesso, coerente e priva di vizi logici.

1.11. Ciò, anche avuto riguardo al fatto che, al pari di quanto costantemente si ritiene in relazione ai limiti del sindacato giudiziale in relazione alla valutazione di congruità dell'offerta, la stazione appaltante deve formulare, anche in relazione al confronto comparativo dei CCNL, a un giudizio complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico, in maniera da valorizzare nell'insieme le singole voci di cui si compone il CCNL indicato in sede di presentazione dell'offerta al fine di verificare se, al di là di singoli, episodici, scostamenti, sia comunque complessivamente in grado di garantire un livello di tutela equivalente (anche, eventualmente, all'esito di compensazioni tra singole divergenti componenti) a quello offerto dal CCNL indicato negli atti di gara.

1.12. Di qui l'infondatezza del motivo in esame.

2. Con un secondo mezzo di gravame la parte lamentata l'erroneità della decisione impugnata nella parte cui ha ritenuto che la valutazione operata dal RUP della stazione appaltante in ordine alla congruità dei costi della manodopera indicati da [REDACTED] fosse priva di profili di irragionevolezza, illogicità o di travisamento dei fatti.

2.1. In particolare, la parte appellante contesta la mancata dimostrazione della sostenibilità dell'offerta sotto il profilo del costo della manodopera indicato da [REDACTED].

A sostegno dell'assunto adduce che, a fronte della mancata indicazione delle spese generali e dell'erronea indicazione sia dei costi della manodopera, sia del costo dei mezzi utilizzati per l'attività di trasporto

dei rifiuti, [REDACTED] s.p.a. avrebbe svolto un esame meramente sommario delle giustificazioni prodotte da [REDACTED], omettendo di verificare se il ribasso complessivo offerto derivasse, ai sensi degli artt. 41, comma 14, e 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, da una più efficiente organizzazione aziendale.

2.2. Al riguardo, l'odierna appellante sostiene che [REDACTED] s.p.a. non avrebbe correttamente valutato i quantitativi di rifiuti da trattare per le diverse tipologie oggetto dell'affidamento, con particolare riferimento al numero di viaggi e alle ore di trasporto dichiarati da [REDACTED].

Ricorda l'appellante che [REDACTED] assume nelle proprie giustificazioni di effettuare n. 750 trasporti (18.000 tonn/24 di portata max del mezzo) presso impianti siti in provincia di Pavia, impiegando l'autista per 8 ore in ogni singolo trasporto (a/r in giornata), comprensive delle operazioni di scarramento e scarico, per un totale di 6.000 ore di lavoro, per lo svolgimento delle quali occorrerebbero n. 3 automezzi (e dunque n. 3 autisti).

Pertanto, ogni trasporto verrebbe effettuato da un singolo autista.

2.3. Secondo Pieri Ecologia s.r.l., invece, i "tempi necessari allo svolgimento di tali operazioni sono intorno ai 60/90 minuti" e che "queste tempistiche sono facilmente dimostrabili tramite i tracciati degli strumenti GPS installati sugli automezzi utilizzati dall'odierna appellante nel precedente appalto e quindi per lo svolgimento del medesimo servizio e comunque tramite lo strumento del cronotachigrafo che ogni automezzo possiede per legge" (cfr. pag. 20 del ricorso in appello). Con particolare riferimento alla destinazione di Lomello Concimi (PV), individuata come la più rappresentativa, la parte appellante sostiene che "*in tal caso, il trasporto di (sola) andata prevede*

*la percorrenza di oltre 220 km da effettuarsi con autotreno avente massa complessiva di 44.000 kg, con una percorrenza autostradale di circa l'80%, mentre la rimanenza del percorso è costituito da strade urbane ed extraurbane. i limiti di velocità relativi alla tipologia di veicolo utilizzato per lo svolgimento dei servizi sono 80 km/h su autostrade, 70 km/h su strade extraurbane e 50 km/h su strade urbane. Inoltre, il codice della strada prevede che un autista non possa effettuare più di 4,5 ore di guida senza effettuare una pausa di almeno 45 minuti, dopodiché può effettuare altre 4,5 ore di guida prima del riposo giornaliero di 11 ore consecutive. tenendo conto dei dati anzidetti e facendo semplici calcoli, le tempistiche minime per la fase del trasporto di andata non potranno essere inferiori alle 4,5 ore comprensive della pausa di 45 minuti prevista dal codice della strada. prosegue, poi, affermando che le operazioni di scarico replicherebbero le operazioni di caricamento in ogni loro fase “e di conseguenza non hanno tempistiche inferiori ai 60/90 minuti”.*

2.4. Analoghe considerazioni riguarderebbero, nella prospettiva in esame, le operazioni relative al trasporto di ritorno, posto che “il percorso da fare è il medesimo, atteso che la stessa ██████████ dichiara che farà viaggi di andata e ritorno nella medesima giornata”. E conclude che “per effettuare un trasporto A/R giornaliero con un solo autista (come dichiarato dal RTI aggiudicatario), occorrerebbero minimo 11 ore (1 + 4,5 + 1 + 4,5), ovvero 3 ore in più di quelle dichiarate dal RTI aggiudicatario (delle quali una parte pagata come straordinario”.

2.5. Il motivo non è fondato.

Ad avviso del Collegio, l'intero percorso argomentativo della parte

appellante appare viziato da una premessa non dimostrata, vale a dire quella secondo la quale il mezzo di trasporto utilizzato da [REDACTED] debba necessariamente compiere tutti i giorni la tratta di andata e ritorno, e che lo debba fare tutti i giorni da Pavia.

2.4. In primo luogo occorre osservare che tale premessa non trova alcun riscontro nella *lex specialis* della gara.

2.5. Inoltre, come emerge dalle giustificazioni offerte da [REDACTED] nell'ambito del procedimento di anomalia dell'offerta, il numero di viaggi e le ore di trasporto indicati trovano ragionevole spiegazione nei rapporti commerciali da tempo instaurati con diversi impianti che recuperano di fanghi biologici CER 190805, oltre che in un'organizzazione particolarmente efficiente, che consente a [REDACTED] di ottimizzare i viaggi e quindi i costi complessivi.

In particolare, nelle giustificazioni rese da [REDACTED] è stata fornita adeguata evidenza del fatto che, dopo aver conferito i rifiuti prelevati da [REDACTED] s.p.a. presso uno degli impianti di destino, il mezzo di trasporto può essere destinato ad altre operazioni (anche in favore di altre committenze), senza necessariamente essere costretto a ritornare verso l'impianto di prelievo. Inoltre, con riferimento ai fanghi biologici aventi codice CER 190805, è stato fornito documentale riscontro in ordine alla possibilità di conferire tale tipologia di rifiuti presso impianti ubicati in Toscana, in particolare presso l'impianto, di [REDACTED], [REDACTED] di Carmignano in Provincia di Prato al fine di ottimizzare i costi e l'organizzazione del lavoro.

2.6. Non condivisibili appaiono neanche le contestazioni effettuate dalla parte appellante in relazione alle tempistiche delle operazioni di scarico, che, ad avviso di Pieri Ecologia dovrebbero necessariamente implicare

circa 60/90 minuti, alla luce della plausibile spiegazione fornita da [REDACTED] in ordine alla netta riduzione di tale tempistica ( contenuta di circa 20/25 minuti ) in ragione del fatto che l'autista non deve necessariamente cambiare il container, potendo procedere esclusivamente al mero scarico del materiale secondo il seguente schema operativo: arrivo presso impianto, pesatura, scarico, pesatura, uscita.

2.7. In conclusione, diversamente da quanto argomentato nel presenta motivo di appello, [REDACTED] ha ampiamente dimostrato che il ribasso complessivo offerto deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, ai sensi degli articoli 41, comma 14, e 110, comma 1, del D. Lgs. n. 36/2023.

3. Con il terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui avrebbe ritenuto verificata la congruità dell'offerta nella sua interezza.

3.1. Ad avviso della parte appellante “(...) il provvedimento di aggiudicazione impugnato doveva essere dichiarato illegittimo, poiché alla luce delle giustificazioni pervenute alla S.A., quest'ultima avrebbe dovuto, in primo luogo, automaticamente escludere il RTI aggiudicatario dalla procedura, considerata la loro palese inadeguatezza, atteso che il comma 5 dell'art. 110 del D.L.gs. 36/2023 è chiaro nel disporre che la Stazione Appaltante “esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 3”.

Su tali basi, Pieri Ecologia S.r.l. sostiene che “la Stazione Appaltante ha svolto un esame sommario delle giustificazioni (nonostante sappia da anni come funzione questo servizio), senza minimamente indagare la plausibilità della durata dei singoli viaggi, del numero dei viaggi 25

necessari, del costo della manodopera indicato nonché dei prezzi indicati nei preventivi prodotti; di talché, in via subordinata, la procedura di verifica della sostenibilità dell'offerta dovrà quanto meno essere rinnovata (...).”

### 3.2. Il motivo non è fondato.

L'assunto della parte appellante, secondo cui [REDACTED] s.p.a. avrebbe svolto un “esame sommario delle giustificazioni” non trova riscontro nell'istruttoria compiuta dal RUP, il quale ha attivato un contraddittorio approfondito con l'aggiudicataria, richiedendo giustificazioni e chiarimenti in più occasioni, a tal fine esaminando i dati progettuali, i preventivi economici e i giustificativi prodotti, nonché acquisendo la relazione di un consulente del lavoro.

3.3. All'esito di tale iter istruttorio, il RUP ha adottato un provvedimento motivato che dà conto, in maniera puntuale, dell'esito positivo delle verifiche.

Come si desume dalle risultanze documentali in atti, il subprocedimento per la verifica di congruità è stato particolarmente lungo e articolato e caratterizzato da una pluralità di documenti resi da [REDACTED] a fronte delle plurime richieste di chiarimento formulate della stazione appaltante.

3.4. Inoltre, se è vero è che [REDACTED] S.p.A. non ha espressamente richiesto i giustificativi relativi alle spese generali, è altrettanto vero che ciò non è risultato necessario in quanto gli stessi erano rinvenibili nella documentazione prodotta da [REDACTED].

3.5. Tale conclusione è ulteriormente rafforzata dal costante indirizzo interpretativo, alla stregua del quale la valutazione favorevole circa le giustificazioni dell'offerta sospetta di anomalia non richiede un

particolare onere motivazionale, mentre è richiesta una motivazione più approfondita laddove l'Amministrazione ritenga di non condividere le giustificazioni offerte dall'impresa, in tal modo disponendone l'esclusione (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 18/09/2018, n.5444; Sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5450).

4. Con l'ultimo motivo di appello la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata in relazione alla statuizione resa in ordine alle spese di lite, ritenuta di ammontare eccessivo.

#### 4.1. Il motivo è infondato.

Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, (cfr., da ultimo, C.d.S., Sez. VII, 1° agosto 2024, n. 6889; Sez. IV, 12 luglio 2024, n. 6262; Sez. II, 9 maggio 2024, n. 4201; Sez. V, 22 aprile 2024, n. 3589). il giudice di primo grado ha ampi poteri discrezionali in ordine alla statuizione sulle spese, con il solo limite che il giudice non può condannare alle spese la parte risultata vittoriosa in giudizio o disporre statuizioni abnormi, anche sulla compensazione delle spese, ponendo in essere statuizioni manifestamente irrazionali.

Nello specifico si è affermato, con indirizzo consolidato, che "nel processo amministrativo se la regolazione delle spese giudiziali non richiede una ampia motivazione, posto che esse, per principio generale, seguono la soccombenza, si pone invece un onere di più specifica motivazione laddove la regolazione delle spese prescinda da una vittoria in giudizio e risponda ad esigenze differenti. In particolare, quando si procede alla compensazione delle spese, l'onere della motivazione è rinforzato, al fine di mantenere inalterato il rapporto di regola ad eccezione esistente tra i principi di condanna del soccombente e di compensazione delle spese" (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, Sez.

VII, 18 maggio 2023, n. 4953; Sez. V, 28 febbraio 2023, n. 2093; Sez. VI, 16 marzo 2020, n. 1850).

4.2. Tanto premesso, nel caso in esame, non è ravvisabile alcuna irragionevolezza nella determinazione delle spese di giudizio poste a carico della parte appellante, avuto riguardo al valore dell'appalto in esame, pari ad € 4.962.966,21 per una durata di 12 mesi, e alla complessità del giudizio caratterizzato da una molteplicità di questioni sottoposte al vaglio del giudicante da Pieri.

4.3. Alla luce delle osservazioni che precedono, pertanto, l'appello deve essere dichiarato infondato.

4.4. La particolarità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti integralmente le spese di questo grado di giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Luigi Furno**

**IL PRESIDENTE**  
**Luca Lamberti**

**IL SEGRETARIO**