Tribunale Amministrativo Regionale CAMPANIA – Salerno Sezione 1

Sentenza 29 settembre 2026 n. 1591

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1056 del 2026, proposto da

[redacted], in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B628796B02, rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted]., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di [redacted] in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di [redacted] - Stazione Unica Appaltante della Provincia [redacted] per i lavori, i servizi e le forniture, in persona del l.r.p.t. non costituita in giudizio;

nei confronti

Cooperativa Sociale [redacted] in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati [redacted] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

i) della determinazione dirigenziale n. 159 del 23.04.2026 dell'Area Tecnica del Comune di (omissis) - Provincia di [redacted] con cui è stata approvata "la relazione del RUP da cui risultano verificate le tutele economiche e normative equiparabili a quelle indicate negli atti di gara e che il costo della manodopera dichiarato in sede di offerta è rispettoso dei minimi salariali retributivi del CCNL Cooperative Sociali" e confermata "la propria determinazione n. 298 del 27.08.2025 con cui è stata disposta l'aggiudicazione efficace per l'affidamento del "SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI (raccolta, trasporto, smaltimento/recupero, cassoni, personale e mezzi) E SERVIZI ACCESSORI/COMPLEMENTARI (spazzamento) SUL TERRITORIO

COMUNALE DI (omissis)", a favore di COOPERATIVA SOCIALE Ec. ONLUS Corso (omissis), (omissis) (AV), p. iva (omissis)" e ha statuito di "provvedere alla stipula del contratto con l'aggiudicatario identificato in precedenza, ai sensi dell'art. 18, co.1, del D.lgs. 36/2023, nei modi e nelle forme disposti con la propria Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica - RG 74 del 13.03.2025" - [redacted]

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di (omissis) e della Cooperativa Sociale Ec. Onlus;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2026 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con decisione a contrarre adottata con determina del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di (omissis) n. 74 del 13 marzo 2025, l'Amministrazione comunale aveva chiesto alla Stazione Unica Appaltante della Provincia di Avellino l'espletamento di procedura competitiva, indetta dalla S.U.A. con determinazione n. 597 del 20 marzo 2025, per l'affidamento del "servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani (raccolta, trasporto, smaltimento/recupero, cassoni, personale e mezzi) e servizi accessori/complementari (spazzamento) sul territorio comunale di (omissis)" (CIG B628796B02), con base d'asta pari ad Euro. 1.037.080,23, comprensiva di euro 4.500,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso e costo stimato della manodopera pari ad euro 570.592,11, IVA compresa, se dovuta, come per legge, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 70, comma 1, art. 71 e art. 108 comma 2 e 5 del D. Lgs. 36/2023, con metodo di scelta del contraente mediante procedura aperta e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di (omissis) n. 298 del 27 agosto 2025 era stata disposta l'aggiudicazione del servizio alla Cooperativa Sociale Ec..

In seguito ad una istanza di precontenzioso presentata dal Consorzio attualmente ricorrente e riferita alla omessa verifica di equivalenza tra il contratto collettivo nazionale di lavoro "igiene ambientale", indicato dal disciplinare di gara come contratto di riferimento e il contratto collettivo nazionale "cooperative sociali", applicato dall'impresa aggiudicataria, l'Autorità Nazionale Anti Corruzione, esprimendosi con delibera n. 423 del 5 novembre 2025, pur escludendo che la mancata dichiarazione di equivalenza comportasse l'esclusione automatica, ha invitato la stazione appaltante a verificare che il contratto collettivo nazionale di lavoro "cooperative sociali" garantisse tutele economiche e normative equiparabili al contratto collettivo indicato negli atti di gara, motivando adeguatamente l'esito della verifica e accertando che i costi della manodopera rispettassero i minimi retributivi del contratto collettivo nazionale di lavoro "cooperative sociali".

Adeguandosi al parere precontenzioso reso dall'ANAC, il Comune di (omissis), con determinazione n. 404 dell'11 novembre 2025, ha annullato in autotutela l'aggiudicazione del 7 agosto 2025, pur autorizzando la cooperativa già aggiudicataria del servizio alla prosecuzione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, secondo le condizioni del capitolato speciale d'appalto e conformemente all'offerta presentata in gara.

Con successiva delibera del 18 dicembre 2025, per adeguarsi al parere precontenzioso dell'Autorità Anticorruzione, il Comune ha incaricato un consulente del lavoro di valutare la dichiarazione di equivalenza tra il contratto collettivo nazionale di lavoro "igiene ambientale" e quello delle "cooperative sociali".

Acquisita la relazione del consulente tecnico il 12 febbraio 2026, il Comune ha chiesto alla Stazione Unica Appaltante il riesame degli atti di gara, ma la Stazione Appaltante ha precisato che la valutazione di equivalenza e congruità dei costi sarebbe stata di competenza del Responsabile Unico del Procedimento comunale, nella qualità di pubblica amministrazione delegante.

Il Responsabile Unico del Procedimento, quindi, in esito al contraddittorio con la cooperativa già aggiudicataria del servizio, ha redatto una relazione, in data 21 aprile 2026, dalla quale risulta una sostanziale equivalenza delle tutele economiche e normative offerte dal contratto collettivo nazionale di lavoro "cooperative sociali" e dal contratto collettivo nazionale di lavoro "igiene ambientale" e risulta altresì la congruità del costo della manodopera indicato dalla precedente aggiudicataria. Pertanto il Responsabile Unico del Procedimento ha proposto di confermare l'aggiudicazione a favore dell'impresa attualmente controinteressata.

Quindi, con determinazione n. 159 del 23 aprile 2026, il Comune di (omissis) ha aggiudicato all'operatore primo classificato, preso atto delle verifiche svolte, il servizio oggetto della procedura di gara.

Con il ricorso in decisione, notificato al Comune di (omissis), alla provincia di Avellino nella qualità di Stazione Unica Appaltante e alla cooperativa sociale Ec. il 23 maggio 2026 e depositato il 29 maggio 2026, il Consorzio Ca. Stabile, classificatosi al secondo posto nella graduatoria della gara, impugna la determinazione dirigenziale n. 159 del 23 aprile 2026, confermativa dell'aggiudicazione del servizio all'impresa controinteressata e ne chiede l'annullamento per quattro motivi.

Con il primo motivo deduce la impossibilità della presunzione di equivalenza tra il contratto collettivo nazionale di lavoro previsto e quello applicato, in ragione della difformità della componente retributiva e di quella normativa. Non sarebbe possibile presumere l'equivalenza perché i contratti collettivi appartengono a settori diversi. Esclusa la presunzione di equivalenza di cui all'articolo 3 dell'allegato I.01 al codice dei contratti pubblici, si sarebbe dovuto procedere a un più approfondito confronto delle tutele economiche e normative, secondo quanto previsto dall'articolo 4 dell'allegato.

Il consulente del lavoro incaricato dall'Amministrazione avrebbe evidenziato che i livelli dei due contratti non sono sovrapponibili sotto il profilo delle mansioni, delle responsabilità e delle condizioni operative. Infatti nel contratto "igiene ambientale" sarebbero previste voci economiche correlate al servizio di igiene urbana, con incidenza di queste voci strutturali per un importo annuo compreso tra 2338 Euro e 2438 Euro per addetto.

Invece il contratto "cooperative sociali", pur prevedendo alcuni istituti assimilabili, presenterebbe una struttura economica diversa, non calibrata sulle condizioni operative proprie del servizio di igiene urbana.

Quindi le tutele economiche sarebbero non equivalenti.

Altrettanto si dovrebbe ritenere sulle tutele normative. Nel contratto "igiene urbana" il lavoro straordinario avrebbe un ruolo strutturale e sarebbe consentito fino a 250 ore. Invece nel contratto "cooperative sociali" il limite dello straordinario sarebbe molto inferiore, circa 100 ore, risultando meno idoneo a sostenere un servizio essenziale e continuativo. Altrettanto si potrebbe dire sulle turnazioni, sul lavoro festivo e sulla reperibilità .

Inoltre tutti i lavoratori risulterebbero inquadrati con contratti a tempo parziale al 75%. Questo assetto sarebbe consentito dal contratto "cooperative sociali", essendo la copertura delle esigenze ulteriori demandata al lavoro supplementare, ammesso entro certi limiti quantitativi e subordinato a specifiche causali. Nel servizio pubblico essenziale di igiene urbana, tuttavia, il lavoro supplementare non sarebbe uno strumento idoneo a garantire la copertura stabile delle prestazioni.

In conclusione, i contratti non sarebbero equivalenti.

A giudizio del Collegio, il motivo è infondato.

Si premette che l'allegato I.01 al codice dei contratti pubblici disciplina i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi delle procedure di affidamento di contratti pubblici, del contratto collettivo nazionale e territoriale da applicare al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni.

L'articolo 3 del suddetto allegato prevede la presunzione di equivalenza, considerando equivalenti, ai fini della dichiarazione di cui all'articolo 11, comma 4, del codice dei contratti pubblici e della conseguente verifica, le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.

Il successivo articolo 4 disciplina l'indicazione, da parte dell'operatore economico, di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro e prevede che quando, al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 3, l'operatore economico indica nell'offerta un diverso contratto collettivo di lavoro da esso applicato, si considerano, ai fini della valutazione di equivalenza, le tutele economiche e le tutele normative.

Al comma 2, l'articolo 4 individua le componenti della retribuzione globale annua da prendere in considerazione al fine della valutazione di equivalenza economica.

Il successivo comma 3 indica i parametri per la valutazione di equivalenza delle tutele normative.

Infine, al comma 4, il richiamato articolo 4 stabilisce che le stazioni appaltanti 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 e quando gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 sono marginali.

La disciplina appena esposta deriva dal principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore sancito dall'articolo 11 del codice dei contratti pubblici.

L'articolo 11, al comma 1, sancisce l'applicazione, al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione, svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

L'articolo 11, al comma 2, obbliga le stazioni appaltanti ad indicare, nei documenti iniziali di gara, il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

L'articolo 11, al comma 3, consente agli operatori economici di indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante.

In questo caso, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, le stazioni appaltanti devono acquisire 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.

Così ricostruita la normativa applicabile, è opportuno porre in evidenza che la giurisprudenza ritiene che il principio della libertà di iniziativa economica, ex art. 41 Cost., e l'art. 11 del D.lgs. n. 36/2023, nel consentire all'operatore l'applicazione di un CCNL diverso da quello indicato nel bando, non impediscono alla stazione appaltante di pretendere il rispetto di uno standard minimo di tutela economica e normativa dei lavoratori (Cons. Stato, Sez. V, sentenza 24/04/2026, n. 3204).

Nel caso in esame, essendo applicato dall'aggiudicatario un contratto collettivo di lavoro afferente a un settore diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, trattandosi del contratto collettivo "cooperative sociali" che presenta un ambito applicativo più ampio di quello del contratto collettivo "igiene e ambiente", strettamente attinente al servizio da affidare, non ha trovato applicazione la presunzione di equivalenza, di cui all'articolo 3 dell'allegato I.01 al codice ed è stato necessario, ai sensi dell'articolo 4 dello stesso allegato, verificare la validità della dichiarazione di equivalenza delle tutele, resa dalla cooperativa sociale aggiudicataria.

A tal fine il Responsabile Unico del Procedimento ha eseguito la comparazione, non ricercando la identità assoluta tra i due contratti collettivi, evidentemente impossibile da ritrovare, bensì attenendosi al criterio dell'equivalenza complessiva delle tutele, avuto riguardo sia al valore economico globale annuo delle retribuzioni, sia agli istituti normativi rilevanti ai fini del trattamento giuridico dei lavoratori.

Nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, sindacabile dal giudice amministrativo esclusivamente nei casi di manifesta irragionevolezza ovvero di applicazione di criteri e procedimenti tecnici errati, il Responsabile Unico del Procedimento è giunto alla conclusione della equivalenza delle tutele, rilevando scostamenti marginali, sulla base di una analisi comparativa delle tabelle retributive e di tutte le tutele normative previste dai contratti oggetto della comparazione.

Ritenendosi il criterio applicato pienamente legittimo e non ravvisandosi elementi di irragionevolezza nel procedimento di comparazione, si deve concludere per la infondatezza delle censure dedotte da parte ricorrente, volte a contestare, analiticamente, tutti gli elementi della valutazione tecnico discrezionale in base alla quale il Responsabile del procedimento è giunto alla conclusione contestata.

Seppure, aderendo la prospettazione della difesa di parte ricorrente, le tutele non fossero perfettamente equivalenti e il contratto collettivo di lavoro individuato dalla stazione appaltante fosse più vantaggioso per i lavoratori, sia sul piano economico sia su quello dello stato giuridico, non per questo dovrebbe ritenersi illegittima la valutazione di sostanziale equivalenza cui è pervenuta la P.A. appaltante.

Se, infatti, il principio della equivalenza delle tutele fosse inteso in senso rigido, esso determinerebbe, nelle gare per l'affidamento di contratti pubblici, la introduzione di un criterio di valutazione preponderante e prevalente rispetto ai criteri di valutazione delle offerte sotto il profilo tecnico e sotto quello economico, che presiedono alla individuazione del migliore offerente e al perseguimento dell'interesse pubblico in base al principio del risultato.

In sostanza, restando al caso concreto, l'indicazione da parte della Stazione appaltante di un contratto marginalmente più vantaggioso per i lavoratori rispetto a quello applicato dalle cooperative sociali, escluderebbe dal mercato tutte le cooperative sociali, impedendo alle stesse di presentare offerte ammissibili, indipendentemente dal contenuto tecnico ed economico delle offerte, perché l'applicazione rigida del principio di equivalenza delle tutele contrattuali determinerebbe, inesorabilmente, l'esclusione di tutte le cooperative sociali dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici in svariati settori economici, tra i quali quello della raccolta dei rifiuti, nell'ambito del quale diverse cooperative sociali hanno eseguito correttamente e in maniera soddisfacente il servizio ad esse affidato.

L'interpretazione elastica del principio della equivalenza delle tutele, al contrario, consente alle cooperative sociali di essere ammesse alle procedure di affidamento di servizi pubblici corrispondenti ad alcune delle attività da esse normalmente espletate, evitando l'esclusione delle cooperative per il solo fatto della obbligatoria applicazione, da parte di esse, del contratto collettivo nazionale di lavoro delle cooperative sociali.

Con il secondo motivo, parte ricorrente deduce il mancato rispetto dei minimi e la mancata congruità dei costi della manodopera. Non sarebbe stata valutata la congruità delle somme dichiarate per il costo del lavoro. La verifica di congruità sarebbe diversa dalla verifica di anomalia, dovendo essere eseguita in ogni caso. Nel caso di specie l'Amministrazione non avrebbe svolto alcuna indagine sulla congruità del costo del lavoro. Criticità sarebbero state rilevate dal consulente tecnico. Il costo della manodopera risulterebbe inferiore sensibilmente rispetto a quello stimato dalla Stazione appaltante in euro 190.197 annui, con uno scostamento di circa 85.000 Euro sull'intera durata triennale dell'appalto. Ciò in quanto il contratto "cooperative sociali" garantirebbe tutele economiche e normative inferiori rispetto al contratto collettivo indicato negli atti di gara.

Il motivo è infondato perché la verifica dei costi della manodopera, distinta dalla verifica della equivalenza delle tutele contrattuali, risulta eseguita dal Responsabile Unico del Procedimento che, nella parte conclusiva della relazione impugnata, pur soffermandosi su considerazioni irrilevanti, in quanto attinenti alla verifica di anomalia, chiarisce, successivamente, che il costo della manodopera indicato nell'offerta risulta coerente con i minimi retributivi previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro "cooperative sociali".

Anche questa valutazione, eseguita sulla base di una tabella compresa nella relazione, non risulta palesemente irragionevole e neppure svolta sulla base di un criterio errato.

Essa, correttamente, verifica la coerenza del costo della manodopera indicato con i livelli retributivi del CCNL "cooperative sociali", essendo irrilevante, al fine della valutazione di congruità del costo del lavoro, la non perfetta sovrapponibilità dei suddetti livelli retributivi con quelli previsti dal CCNL "igiene e ambiente".

Con il terzo motivo parte ricorrente deduce la incongruenza dei costi e la mancata equivalenza dei contratti alla luce della infedele dichiarazione resa ex articolo 102 del codice dei contratti pubblici. L'aggiudicataria, con questa dichiarazione, avrebbe comparato i dati economici omettendo qualsiasi valutazione sulle questioni di equivalenza contrattuale. L'assenza di equivalenza retributiva avrebbe potuto essere rilevata dalla semplice lettura della relazione dell'aggiudicataria. Basterebbe confrontare le retribuzioni degli operai di livello C3 e di livello A1, laddove risultano differenze di circa 500 Euro e di circa 200 Euro annue.

Il motivo è infondato perché, indipendentemente dalla completezza delle dichiarazioni rese dall'operatore economico, la P.A. appaltante ha eseguito una approfondita verifica sulla equivalenza delle tutele, ritenuta immune dalle censure dedotte, per quanto precedentemente esposto.

Con il quarto motivo, infine, parte ricorrente censura la pubblica amministrazione affidataria che si sarebbe immotivatamente discostata dalle risultanze del parere del tecnico incaricato della comparazione dei contratti collettivi, senza idonea motivazione.

Il motivo è infondato perché il Responsabile del procedimento, pur essendosi discostato dal parere reso dal consulente tecnico incaricato dal Comune della valutazione della dichiarazione di equivalenza delle tutele, ha motivato ampiamente e sufficientemente la propria divergente valutazione.

In conclusione, la domanda di annullamento proposta in ricorso deve essere respinta per l'infondatezza delle censure dedotte nei confronti dei provvedimenti impugnati. Anche la domanda risarcitoria deve essere respinta, essendo stata esclusa, nei limiti dei motivi di impugnazione, la illegittimità del provvedimento lesivo dell'interesse della ricorrente.

Nonostante la reiezione del ricorso, si deve disporre la compensazione integrale delle spese processuali tra le parti, per la complessità delle questioni dibattute.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo - Presidente

Antonio Andolfi - Consigliere, Estensore

Raffaele Esposito - Primo Referendario