

Pubblicato il 30/10/2025

N. 07073/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 02848/2025 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 della Campania**

**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2848 del 2025, proposto da So.Ge.Ser Tecnology S.r.l. Unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B29F53B342, rappresentata e difesa dall'Avv. Bruno De Maria e dall'Avv. Armando Del Prete, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Trenitalia S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Andrea Falzone e dall'Avv. Francesco Oliverio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Arcobaleno Multiservice S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’Avv. Francesco Vecchione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l’annullamento, previa adozione delle più opportune misure cautelari*

- a) della determina n. 160 del 28 aprile 2025, pubblicata in data 30 aprile 2025, con cui il Responsabile della Struttura Acquisti Regionale di Trenitalia S.p.A., nella qualità di responsabile del procedimento, ha disposto l’aggiudicazione in favore di “Arcobaleno Multiservice” S.r.l. della gara GPA 40082, interamente gestita con sistemi telematici, bandita da Trenitalia per l’affidamento del “Servizio di manutenzione programmata e correttiva dell’impianto Toilette dei materiali rotabili di Trenitalia S.p.A. in asset alla Direzione Regionale Campania, Direzione Business Regionale e Sviluppo Intermodale” – CIG n. B29F53B342;
- b) della nota del Responsabile del procedimento di gara prot. UA 28/4/2025 TRNIT DACQ.ACQREG\P\2025\0016098, la cui pubblicazione nel portale della committente è stata comunicata a mezzo pec in data 30 aprile 2025, recante ad oggetto GPA n. 40082 interamente gestita con sistemi telematici, per l’affidamento del “Servizio di manutenzione programmata e correttiva dell’impianto Toilette dei materiali rotabili di Trenitalia S.p.A. in asset alla Direzione Regionale Campania, Direzione Business Regionale e Sviluppo Intermodale”. CIG n. B29F53B342. Comunicazione esito;
- c) degli atti della procedura di gara GPA 40082, interamente gestita con sistemi telematici, per l’affidamento del “Servizio di manutenzione programmata e correttiva dell’impianto Toilette dei materiali rotabili di Trenitalia S.p.A. in asset alla Direzione Regionale Campania, Direzione Business Regionale e Sviluppo Intermodale” – CIG n. B29F53B342, tra cui espressamente: c.i) il verbale della commissione di gara del giorno 13 dicembre 2024 che

all'esito della valutazione delle offerte tecniche ed economiche ha riconosciuto ad Arcobaleno il miglior punteggio totale pari a 98,80; c.ii) la richiesta di giustificativi dell'offerta anomala inoltrata da Trenitalia ad Arcobaleno in data 20 dicembre 2024; c.iii) il verbale della commissione di gara del 16 gennaio 2025 che, a valle dei giustificativi dell'offerta anomala resi da Arcobaleno, ha ritenuto congrua e sostenibile l'offerta di quest'ultima; c.iv) il verbale della commissione di gara del 16 gennaio 2025 con cui è stata comunicata al RUP la graduatoria di merito e la proposta di aggiudicazione dell'appalto ad Arcobaleno; c.v) il verbale del 24 febbraio 2025 di apertura della busta amministrativa di Arcobaleno a cura del buyer della procedura negoziale; c.vi) il verbale del 25 febbraio 2025 di valutazione da parte del *buyer* della procedura negoziale della “busta amministrativa” di Arcobaleno contenente la richiesta di attivare il soccorso istruttorio nei confronti di Arcobaleno a seguito del riscontro di irregolarità essenziali nella compilazione del DGUE; c.vii) la nota del R.U.P. del 25 febbraio 2025 con cui Trenitalia ha invitato Arcobaleno a produrre, nell'ottica del soccorso istruttorio, i documenti ritenuti necessari per sanare le riscontrate irregolarità; c.viii) il verbale delle operazioni del buyer della procedura negoziale del 26 febbraio 2025 in cui, all'esito del soccorso istruttorio, è stata confermata la graduatoria e la proposta di aggiudicazione dell'appalto comunicate dalla commissione di gara; c.ix) gli atti non noti alla ricorrente con cui la stazione appaltante ha dichiarato l'esito positivo delle verifiche compiute in ordine al possesso da parte di Arcobaleno dei requisiti per la partecipazione alla gara;

d) del bando di gara con cui Trenitalia ha indetto la procedura aperta di selezione del contraente, da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, cui affidare in appalto il “Servizio di manutenzione programmata e correttiva dell'impianto Toilette dei materiali rotabili di Trenitalia S.p.A. in asset alla Direzione

Regionale Campania, Direzione Business Regionale e Sviluppo Intermodale”, pubblicato nel supplemento della G.U. dell’UE, S, n. 147/2024 del 30 luglio 2024 (numero pubblicazione dell’avviso 458284-2024);

e) del disciplinare di gara concernente la “gara a procedura aperta n. 40082”, CIG B29F53B342, pubblicato nel profilo internet di Trenitalia in data 29 luglio 2024;

f) del capitolato tecnico organizzativo relativo alla procedura selettiva indetta con il bando innanzi indicato sub c);

g) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti a quelli innanzi indicati, tra cui il contratto d’appalto eventualmente già stipulato tra Trenitalia e Arcobaleno;

nonché per il risarcimento del danno

in forma specifica mediante conseguimento dell’aggiudicazione e subentro nel contratto eventualmente già sottoscritto tra Trenitalia e Arcobaleno, previa declaratoria di inefficacia del medesimo contratto ai sensi dell’art. 124 c.p.a. ovvero, in subordine, per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Trenitalia S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane ed Arcobaleno Multiservice S.r.l.;

Vista l’ordinanza di questo Tribunale n. 1416 del 27 giugno 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2025 la dott.ssa Valeria Nicoletta Flammini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato il 28 maggio 2025 e depositato il successivo 9 giugno, la società ricorrente, premesso di aver partecipato, unitamente alla controinteressata Arcobaleno S.r.l., alla procedura indetta da Trenitalia S.p.A., con bando di gara del 29 luglio 2024 - GPA n. 40082 (CIG B29F53B342), pubblicato in G.U.U.E, S, n. 147/2024 del 30 luglio 2024 (numero pubblicazione dell'avviso 458284-2024) per l'affidamento, in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del “Servizio di manutenzione programmata e correttiva dell'impianto Toilette dei materiali rotabili di Trenitalia S.p.A. in asset alla Direzione Regionale Campania, Direzione Business Regionale e Sviluppo Intermodale”, da eseguirsi presso gli IMC di Napoli Centrale e Campi Flegrei (valore stimato in € 2.124.505,14, IVA esclusa, compresi i costi per la sicurezza) – deduceva che:

- dopo l'apertura delle buste delle offerte tecniche ed economiche (13 dicembre 2024) la Commissione le aveva attribuito 98,07 punti (di cui 70 per l'offerta tecnica e 28,07 per l'offerta economica), valutando invece l'offerta della controinteressata per complessivi 98,80 punti (di cui 70 per l'offerta tecnica e 28,80 per l'offerta economica);
- il 20 dicembre 2024 la S.A. aveva quindi chiesto chiarimenti ad Arcobaleno S.r.l., prima graduata, relativamente ai seguenti aspetti: “1) la dichiarazione di un diverso CCNL [CCNL Pulizie Multiservizi] rispetto a quello indicato dalla Stazione Appaltante [CCNL Metalmeccanici Industria]” *ex art. 11, comma 4 d.lgs. 63/2023*; 2) i costi della manodopera, dichiarati inferiori di circa il 40% rispetto a quelli stimati”; più nello specifico, era stato richiesto “di trasmettere i costi della manodopera preventivati per le attività oggetto dell'appalto, indicando il numero delle persone che si intende impiegare, il CCNL di riferimento, il costo medio orario, il relativo inquadramento ai sensi delle vigenti tabelle ministeriali e le ore previste di impiego per ciascuna risorsa”. Inoltre, “stante la dichiarazione riportata nell'allegato A-domanda di partecipazione di “applicare il seguente CCNL Pulizie Multiservizi e che tale

CCNL assicura le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante nel predetto paragrafo III”, Arcobaleno S.r.l. era invitata a “dimostrare in maniera dettagliata e puntuale che tale scelta non pregiudichi i diritti economici e normativi dei lavoratori”»;

- il 4 gennaio 2025, la controinteressata aveva fornito i chiarimenti richiesti e, superato il vaglio della Commissione (16 gennaio 2025), era stata proposta come aggiudicataria;

- il 24 febbraio 2025, esaminata quindi la “busta amministrativa” dell’Arcobaleno S.r.l., erano stati chiesti chiarimenti in sede di soccorso istruttorio *ex art. 101 del D.lgs. 36/2023*, forniti il successivo 26 febbraio;

- infine, con determina n. 160 del 28 aprile 2025, pubblicata in data 30 aprile 2025 era stata disposta l’aggiudicazione dell’appalto in favore della controinteressata.

2. – Tanto premesso in fatto, la ricorrente impugnava – unitamente agli atti presupposti e connessi – la determina da ultimo menzionata, proponendo, a sostegno del gravame, due distinte censure, *sub specie* di violazione di legge ed eccesso di potere; articolava, altresì, domanda di risarcimento in forma specifica, mediante conseguimento dell’aggiudicazione e subentro nel contratto eventualmente già sottoscritto ovvero, in subordine, di risarcimento per equivalente.

2.1. – Con il primo motivo (“Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, artt. 11, 41, 57, 102, 108, 110 e all. i.01; violazione e falsa applicazione del disciplinare di gara §§ iii, x.2 e xv.3; violazione e falsa applicazione della nota illustrativa del bando tipo ANAC n. 1/2023, § 7, approvato con delibera del consiglio dell’ANAC n. 309 del 27 giugno 2023 e della circolare dell’ispettorato nazionale del lavoro n. 2 del 28 luglio 2020 - eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti - difetto di istruttoria – manifesta irragionevolezza - ingiustizia manifesta”), la ricorrente censurava il giudizio di equivalenza (normativa ed

economica) del CCNL proposto dalla controinteressata (CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfezione, servizi integrati/multiservizi, di seguito CCNL “Pulizie Multiservizi”) con il CCNL previsto dal bando alla Sez. III.2 par. 2.2. e dal Disciplinare di gara al par. III (CCNL per il personale dipendente da imprese dell’industria metalmeccanica privata e della installazione di impianti, di seguito CCNL “Metalmeccanici Industria”); rinviando ad apposita consulenza tecnica del 28 maggio 2025 che allegava, la ricorrente evidenziava significative differenze tra i due contratti (relativamente a ROL, periodo di comporto e trattamento economico per il caso di malattie ed infortuni, lavoro supplementare, lavoro straordinario e relativa retribuzione, assistenza sanitaria integrativa, previdenza complementare, periodo di prova), eccependo, altresì, l’inadeguatezza e l’incompletezza dei parametri utilizzati dalla Commissione di gara per la valutazione positiva (che non avrebbe tenuto conto delle indicazioni di cui al par. 7 della relazione illustrativa ANAC al contratto tipo 1/2023 e di cui alla ivi richiamata circolare INL n. 2 del 28 luglio 2020, prodotti in allegato). Rilevava, inoltre, l’inammissibile integrazione postuma dell’offerta in relazione ai “superminimi”, indicati in sede di chiarimenti, come elemento integrativo della retribuzione ai fini dell’equivalenza economica del CCNL proposto con quello indicato negli atti di gara; aggiungeva, infine, e più nello specifico, in punto di equivalenza economica, che a mente del costo orario medio del personale (ricavabile dal D.M. n. 73 del 22 novembre 2024, per il settore metalmeccanica industria e dal D.M. n. 74 del 25 settembre 2024 per il settore pulizia multiservizi) con inquadramento al IV livello del contratto Multiservizi (euro 19,97) corrispondente al livello D2 del CCNL Metalmeccanica industria (euro 24,17) il personale impiegato nell’appalto avrebbe subito un significativo pregiudizio economico.

2.2. – Con un secondo motivo (“Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 31.3.2023 n. 36, artt. 41 commi 13 e 14, 108 comma 9, 110; violazione e falsa applicazione del disciplinare di gara §§ iii, viii.3, x.2 e xv.3 - eccesso di potere

per travisamento ed erronea valutazione dei fatti - difetto di istruttoria - manifesta irragionevolezza") la ricorrente eccepiva, invece, la carenza di motivazione alla base della ritenuta sostenibilità dell'offerta, pur in esito ai chiarimenti forniti (4 gennaio 2025) ed all'interlocuzione del 20 dicembre 2024; la carenza motivazionale sarebbe stata tanto più grave alla luce dell'effettiva inattendibilità dei costi della manodopera dichiarati dall'aggiudicataria (euro 594.609,66, di cui € 396.406,44 per "attività correttiva" ed euro 198.203,22 per "attività programmata"), posto che in base ai parametri dell'offerta (numero lavoratori, ore lavorate, costo medio orario), questi sarebbero stati ben maggiori (euro 782.152,80), determinando, unitamente ad altre uscite (materiali di ricambio, per euro 170.617,784 e oneri per la sicurezza, pari a € 12.000) l'eliminazione completa del guadagno ed addirittura una perdita pari ad euro 91.521,991.

3. – Si costituiva in giudizio la controinteressata (9 giugno 2025), successivamente depositando documenti (16 giugno 2025). Il 16 giugno 2025 si costituiva la resistente Trenitalia e il 20 giugno 2025 parte ricorrente depositava memoria. Il 23 giugno 2025 le parti depositavano ulteriori memorie e repliche.

4. – Con ordinanza n. 1416 del 27 giugno 2025, questo Tribunale respingeva la domanda di tutela cautelare contestualmente fissando all'udienza pubblica del 17 settembre 2025 per la discussione, nel merito, del ricorso.

5. – In vista dell'udienza pubblica (differita dal 17 settembre 2025 al 22 ottobre 2025), le parti depositavano documenti (25 e 31 luglio 2025, 4 agosto 2025), memorie e repliche (4, 6, 9, 10 e 11 ottobre 2025).

6. – All'udienza pubblica del 22 ottobre 2025 il ricorso, previa discussione, era trattenuto in decisione.

7. - Oggetto dell'odierno contendere è – unitamente agli atti connessi – la determina (n. 160 del 28 aprile 2025, pubblicata in data 30 aprile 2025) con cui la resistente Trenitalia S.p.a. ha disposto l'aggiudicazione, in favore della controinteressata Arcobaleno Multiservice S.r.l. (gestore uscente ed attualmente operante in regime di proroga sino

al 15 novembre p.v.), della gara per l'affidamento del “Servizio di manutenzione programmata e correttiva dell’impianto Toilette dei materiali rotabili di Trenitalia S.p.A. in *asset* alla Direzione Regionale Campania, Direzione Business Regionale e Sviluppo Intermodale” – CIG n. B29F53B342, da eseguirsi presso gli IMC di Napoli Centrale e Campi Flegrei e da aggiudicarsi con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (art. 108 d.lgs. 36/2023); aggiudicazione che la ricorrente, seconda ed ultima classificata nella medesima procedura, con un punteggio di poco inferiore (98,07) all’aggiudicataria (98,80), ritiene viziata, in sintesi, per aver la Commissione ritenuto: (1) in esito al subprocedimento di verifica del CCNL *ex art. 11, comma 4 D.lgs. 36/2023*, l’equivalenza – sul piano delle tutele economiche e normative – del CCNL proposto dalla controinteressata (CCNL Pulizie Multiservizi) rispetto a quello indicato negli atti di gara, alla Sez. III.2 par. 2.2. del bando ed al par. III del Disciplinare di gara (CCNL Metalmeccanici Industria) (primo motivo di ricorso); (2) in esito al subprocedimento di verifica dell’anomalia *ex art. 110 D.lgs. 36/2023*, la congruità e la sostenibilità dell’offerta economica (secondo motivo di ricorso).

7.1. - In tali termini sintetizzato il *thema decidendum* e principiando dall’esame del primo motivo di ricorso (1), ritiene il Collegio doversi brevemente riepilogare il quadro normativo di riferimento relativo al cd. “giudizio di equivalenza” *ex art. 11 D.lgs. 36/2023* nella versione *ratione temporis* applicabile, anteriore alle modifiche introdotte dal “correttivo” di cui al D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, essendo stata la procedura bandita prima dell’entrata in vigore di quest’ultimo testo normativo (cfr., T.A.R. Toscana Firenze, Sez. IV, Sent., (data ud. 23/09/2025) 06/10/2025, n. 1584).

7.2. – Orbene, l’art. 11, D.lgs. 36/2023 ai commi 1, 2, 3 e 4 prevede che “1. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il 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 dei datori e dei prestatori di lavoro 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. 2. Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1. 3. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente. 4. 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”.

7.2.1. - Così riepilogate, le norme in esame prevedono: a) l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di indicare negli atti di gara il contratto collettivo applicabile al personale dipendente dell'appalto (comma 2); b) la facoltà, per l'operatore economico, di avvalersi di un diverso contratto collettivo (comma 3), producendo apposita dichiarazione di equivalenza – dal punto di vista delle tutele normative ed economiche – dello strumento proposto rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante (comma 4, prima parte); c) un doveroso subprocedimento per la verifica, proprio per il caso di divergenza tra il CCNL proposto dall'operatore e quello indicato negli atti di gara, dell'effettiva equivalenza dei due contratti, secondo i parametri del giudizio di anomalia dell'offerta *ex art. 110 D.lgs. 36/2023* (comma 4, ultimo periodo).

Per come di recente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, il sistema ora delineato - da ultimo confermato ed implementato dal D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 - costituisce “il più importante tratto di novità [...] rispetto alla disciplina previgente e agli orientamenti giurisprudenziali formatisi sotto il vigore del D. Lgs. n. 50 del 2016, secondo i quali l’applicazione di un determinato contratto collettivo non poteva essere imposta dalla *lex specialis* alle imprese concorrenti, rientrando tale scelta nella piena libertà negoziale delle parti, mentre la mancata applicazione del contratto collettivo individuato dall’amministrazione poteva rilevare sul piano della valutazione dell’offerta presentata, potendo costituire, al più, indice d’inaffidabilità della futura corretta esecuzione del contratto e circostanza eventualmente idonea a determinare un’ipotesi di anomalia dell’offerta, con conseguente possibile esclusione dalla procedura di gara. Con il nuovo Codice [D.lgs. 36/2023] tale spazio di libertà imprenditoriale e negoziale viene alquanto ristretto, a fronte di una maggiore protezione dei lavoratori e al fine di scongiurare un allineamento al ribasso delle tutele loro erogate. In particolare, l’impegno a rispettare, in fase esecutiva, il complesso delle condizioni contrattuali minime, di ordine economico e normativo, stabilite dal CCNL necessariamente indicato dalla Stazione appaltante nel bando di gara, assurge a requisito necessario dell’offerta (sul punto si veda l’art. 57 del Codice), di cui, pertanto, il singolo operatore economico dovrà tenere conto già nella fase di redazione della propria proposta contrattuale e che la stazione appaltante, in un’ottica acceleratoria e di semplificazione, sarà tenuta a verificare prima dell’aggiudicazione, senza attendere l’eventuale fase di verifica dell’anomalia dell’offerta presentata. Da ciò derivandone la possibilità per la stazione appaltante di escludere l’operatore economico che abbia indicato nella propria offerta un contratto collettivo diverso da quello indicato dall’amministrazione, laddove l’equipollenza affermata non sia effettivamente riscontrabile [...] In altre parole, l’impresa resta libera di applicare condizioni contrattuali diverse nello svolgimento della sua attività imprenditoriale e resta anche libera di non

adottare quel determinato CCNL scelto dalla stazione appaltante, dimostrando che le tutele da essa fornite sono equivalenti, assoggettandosi, in tal caso, ad una verifica più puntuale e alla possibile esclusione dalla procedura; senza che tale sistema presenti profili di attrito con i citati principi costituzionali. In conclusione, le imprese che partecipano ad una gara per un appalto pubblico ovvero per la concessione di un pubblico servizio possono liberamente concorrere, ma non possono utilizzare come fattore competitivo il trattamento economico e normativo destinato ai lavoratori, che deve essere complessivamente equivalente al minimo previsto dal contratto collettivo di lavoro individuato dalla stazione appaltante e che, pertanto, rappresenta un limite inderogabile nell'elaborazione delle strategie competitive" (cfr., T.A.R. Toscana Firenze, Sez. IV, Sent., (data ud. 23/09/2025) 06/10/2025, n. 1584).

7.2.2. - Tanto sin qui chiarito e per quanto qui di interesse, il giudizio di equivalenza *supra* menzionato (par. 7.2.1., lett. c)) e previsto dall'art. 11 comma 4, ultima parte, D.lgs. 36/2023:

- i) verte all'attento raffronto del regime economico e normativo (le tutele) previste dai due contratti (quello proposto dall'operatore e quello indicato dalla stazione appaltante negli atti di gara), onde verificarne, pur nelle loro differenze, la loro sostanziale assimilabilità, secondo una *ratio* tesa ad evitare che la scelta, da parte dell'operatore economico, di uno strumento contrattuale diverso da quello indicato dalla parte pubblica, per quanto in astratto lecita *ex art. 41 Cost.*, possa tradursi in concreto, in un pregiudizio per il personale impiegato nella commessa pubblica («... se, da un lato, mediante l'istituto in esame [scelta di CCNL diverso rispetto a quello indicato dalla S.A. *ex art. 11, comma 3, D.lgs. 36/2023*] 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'altra tale facoltà deve contemplarsi 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., TAR Lombardia, Milano, Sez. VI, 30.1.2025, n. 296);

- ii) inoltre, al pari della verifica dell'anomalia, della quale sposa i parametri di globalità e sinteticità a mezzo dell'espresso richiamo all'art. 110 del medesimo D.lgs. 36/2023, è “espressione della discrezionalità tecnica di cui la stazione appaltante è titolare nella cura del pubblico interesse affidatole dalla legge e, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente affetta da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti” (T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, 18/04/2025, n. 689) sicché “compito del Collegio è quello di valutare se l'attività istruttoria condotta dal RUP sia complessivamente corretta e se il risultato al quale egli è pervenuto non sia irragionevole, illogico o viziato da travisamento dei fatti” (T.A.R. Lazio Roma, Sez. II *bis*, Sent., (data ud. 07/05/2025) 18/06/2025, n. 12007, per cui, più estensivamente: “l'art. 11 del D.Lgs. n. 36 del 2023 prevede che il RUP debba procedere a verificare la dichiarazione di equivalenza delle tutele “con le modalità di cui all'articolo 110”, cioè, quelle previste per la verifica dell'anomalia dell'offerta. Ne consegue, che possono applicarsi all'attività di verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele i principi che la giurisprudenza amministrativa ha formulato con riferimento all'attività di verifica di anomalia dell'offerta. È necessario dunque partire da alcune acquisizioni giurisprudenziali in materia di valutazione di anomalia dell'offerta che, tuttavia, visto il rinvio fatto dal legislatore all'art. 110, si ritengono estendibili anche alla verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele di cui all'art. 11 D. Lgs. n. 36 del 2023: a) la discrezionalità tecnica, caratterizzante il giudizio di anomalia e l'esame delle giustificazioni (e quindi anche la verifica della dichiarazione di

equivalenza delle tutele), può essere sindacata dal giudice amministrativo solo se le valutazioni ad essa sottese siano abnormi, manifestamente irragionevoli, illogiche o affette da errori di fatto; b) il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della pubblica Amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, ma non può procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, in quanto ciò costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione (lo stesso dicasi pertanto anche per quanto riguarda il sindacato sulla verifica della dichiarazione di equivalenze delle tutele) (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 2 dicembre 2015 n. 5450; Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015 n. 963; più di recente Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2019, n. 3502 che richiama Cons. Stato, sez. V, 17 maggio 2018 n. 2953; 24 agosto 2018 n. 5047; sez. III, 18 settembre 2018, n. 5444; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 230; T.A.R. Piemonte, sez. I, 22 febbraio 2021, n. 178). È stato ulteriormente chiarito che: "...anche l'esame delle giustificazioni prodotte dai concorrenti, a dimostrazione della non anomalia della propria offerta, rientra nella discrezionalità tecnica della Pubblica amministrazione, con la conseguenza che soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi ed evidenti errori di valutazione oppure valutazioni abnormi o inficate da errori di fatto, il giudice di legittimità può esercitare il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello della Pubblica amministrazione" (Cons. Stato, sez. III, 20 novembre 2019, n. 7927). Più nello specifico, la giurisprudenza amministrativa ha espresso il principio secondo il quale, la valutazione favorevole sulle giustificazioni dell'offerta sospetta di anomalia risulta esaustivamente formulata sulla base di un giudizio sintetico, sol che sia apparentemente immune da palesi illogicità o travisamenti manifesti di fatto (T.A.R. Lazio, sez. II, 18 maggio 2020, n. 5230).

7.2.2. - Poste queste necessarie premesse, osserva il Collegio che:

-) il primo motivo di ricorso non convince laddove dalla semplice elencazione delle “oggettive differenze che intercorrono tra il trattamento economico e normativo dei lavoratori previsto dalla disciplina contenuta nel CCNL indicato dalla stazione appaltante e nel CCNL che Arcobaleno ha dichiarato di voler applicare al proprio personale da adibire all’esecuzione dell’appalto”, pretende di trarre una sostanziale non equivalenza dei due strumenti contrattuali, senza in effetti spiegare come le divergenze possano incidere sul complessivo giudizio positivo della S.A.: la tesi, infatti, non considera che presupposto del giudizio di equivalenza *ex art. 11 comma 4, ultimo periodo, D.lgs. 63/2023*, è proprio la (fisiologica) eterogeneità degli strumenti contrattuali, laddove oggetto di scrutinio è la tollerabilità (o meno) dei reciproci scostamenti (economici e normativi) alla luce della *ratio* di tutela del personale impiegato innanzi descritta (vd. par. 7.2. e 7.2.1. i)), ponendosi il CCNL indicato negli atti di gara (nel nostro caso, il CCNL Metalmeccanici Industria), come limite inderogabile di tutela economica e normativa dei lavoratori; non è un caso che l’attuale disciplina del giudizio di equivalenza *ex art. 11, comma 4, D.lgs. 63/2023* (successiva alle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 209 del 31 dicembre 2024) integrata con il rinvio ai nuovi parametri di cui all’ all. I.01 (comma 4) indichi come soglia (facoltativa) di equivalenza, “il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al comma 2” (per le tutela economiche) e lo scostamento marginale “rispetto ai parametri di cui al comma 3” (per le tutele normative), in tal modo delineando un giudizio che, partendo dalle differenze, ne valuta globalmente l’incidenza sui lavoratori, in un’ottica di bilanciamento della libertà di iniziativa economica dell’impresa con la tutela del personale impiegato (per comodità si riporta, per intero, il testo dell’all. I.01 nella parte qui di rilievo: “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”). Del resto, per come condivisibilmente evidenziato dalla resistente Trenitalia S.p.a. nelle proprie difese, la stessa relazione al bando tipo 1/2023 dell'Anac, più volte citata da parte ricorrente a sostegno delle proprie ragioni, indica, quale parametro di giudizio “tutele equiparabili” e non “identiche”, partendo dal dato presupposto, ineliminabile e citato in premessa, per cui “sono rari i casi in cui due contratti presentano esattamente lo stesso articolato”; non persuade, pertanto, quanto evidenziato dalla ricorrente – anche a mezzo di rinvio alla consulenza tecnica del 28 maggio 2025 allegata al ricorso – in ordine a permessi retribuiti “ROL”, al periodo di comporto e trattamento economico in caso di malattia o infortunio, al lavoro supplementare e straordinario, all’assistenza sanitaria integrativa, alla previdenza complementare ed al periodo di prova (pp. 14 e 15 del ricorso), non potendo tali divergenze, *ex se*, comportare una “non equivalenza” delle tutele, rilevante *ex art.* 11 comma 4 D.lgs. 36/2023 e per l’effetto inficiare il complessivo giudizio espresso dalla commissione nella seduta del 16 gennaio 2025 (e che la ricorrente, a ben guardare, mira surrettiziamente a sostituire). Per le medesime ragioni, è quindi irrilevante “il valore confessorio” (in ordine alle divergenze contrattuali), attribuito dalla ricorrente al riconoscimento di un superminimo integrativo della retribuzione, essendo evidente – nonché pacifico in giudizio - che i due CCNL, di base, hanno regimi retributivi (e non solo) difformi;

-) parimenti non convincono i profili di censura con cui la ricorrente, dopo aver puntualmente richiamato i contenuti della relazione illustrativa allegata al Bando tipo 1/2023 redatta da ANAC (punto 7) e la Circolare n. 2 del 28 luglio 2020 dell'INL, sostiene che la S.A. non avrebbe rispettato i parametri di giudizio ivi indicati, in tal modo (si presume), minando la ragionevolezza e la logicità del giudizio, ritenuto incongruente con la ritenuta insanabile “divaricazione” (in punto di tutele economiche e normative) dei due CCNL esaminati. In proposito corre l’obbligo

di osservare che, a quanto consta dal verbale del 16 gennaio 2025 (in atti), la Commissione di gara ha valutato distintamente l'equivalenza dei due contratti (prima quella economica e poi quella normativa, secondo la progressione indicata dalla stessa ANAC nel punto 7 della relazione illustrativa dianzi menzionata), partendo dai giustificativi pervenuti dall'aggiudicataria, raffrontando le tabelle ministeriali, esaminando una serie di istituti elencati in apposita ed analitica tabella di sintesi (straordinario annuo; clausole elastiche part-time; ferie annuali; malattia; infortunio; maternità; periodo di comporto; periodo di preavviso; compensazione festività soppresse; durata periodo di prova; bilateralità; previdenza integrativa; sanità integrativa) ed esprimendo le seguenti valutazioni e giudizi: A) sull'equivalenza economica: “Sulla base dei giustificativi prodotti dal concorrente e dell'analisi svolta da codesta Commissione: il trattamento economico dei lavoratori impiegati dal concorrente non risulta eccessivamente inferiore a quello del CCNL individuato dalla SA e è congruente con il trattamento riservato agli operatori del CCNL metalmeccanico-industria, seppur di livello più basso”; B) sull'equivalenza normativa: “sotto il profilo dell'equivalenza normativa da una prima analisi effettuata dalla CdG emerge che il CCNL metalmeccanico risulta complessivamente più tutelante per i lavoratori, grazie a un trattamento più favorevole in ambiti come ferie, maternità, infortunio e straordinari. Tuttavia il CCNL multiservizi e pulizie offre vantaggi specifici, come una maggiore durata del periodo di comporto e un trattamento economico più vantaggioso per la malattia ordinaria”. Ad avviso del Collegio un siffatto giudizio – nei limiti della sua sindacabilità, per come dianzi chiarito (par. 7.2.2., ii)) – è completo ed esaustivo nonché coerente con quanto emerso dai giustificativi prodotti dalla ricorrente e relativi allegati (in punto di trattamento economico), nonché dalle tabelle e dall'analisi dei CCNL (in punto di tutele normative) richiamate nel medesimo verbale del 16 gennaio 2025; esso si presenta, inoltre, del tutto in linea con i parametri di cui alla relazione illustrativa allegata al Bando tipo 1/2023 redatta da ANAC (punto 7) e la ivi

menzionata Circolare n. 2 del 28 luglio 2020 dell'INL, cui è fatto, peraltro, espresso richiamo: conclusivamente, è immune dai vizi denunciati;

-) vale la pena osservare, tra l'altro, che quanto evidenziato dalla ricorrente in ordine allo scostamento tra il costo orario medio di un operaio inquadrato al 4 livello del CCNL Pulizie multiservizi (euro 19,97) ed il costo medio orario di un operario inquadrato al livello D2 di cui al CCNL Metalmeccanica industria (euro 24,17) non tiene in debito conto che, per come spiegato dalla controinteressata e considerato dalla Commissione in sede di verifica, il costo orario medio effettivo è pari ad euro 22,79, tenuto anche conto dei superminimi (riconosciuti in misura fissa e continuativa “per tutta la durata dell’appalto”), sicché non si rinviene la lamentata discrepanza ed anzi, alla luce di tale ultimo dato è corretto quanto in effetti ritenuto dalla Commissione di gara e tale per cui “tale costo orario [22,79] [comunque superiore al costo orario di un quarto livello CCNL Pulizie Multiservizi] corrispondente a quello di un V livello del CCNL Multiservizi, si collocherebbe tra quello di un operaio D1 e quello di un operaio D2 del settore metalmeccanico-industria” (circostanza, questa riscontrabile sia con riferimento alle tabelle ministeriali di cui ai DD.DD. nn. 60 del 13 novembre 2023 e 52 del 52 del 27 settembre 2023, sia con riferimento alle tabelle ministeriali 2024 di cui ai DD. DD. nn.73 del 22 novembre 2024 e 74 del 25 settembre 2024, citate dalla ricorrente ed indicate alla perizia Cafasso, in atti);

-) infine, e quanto ai superminimi garantiti ad integrazione della retribuzione da ultimo menzionati, va rilevato che la relativa dichiarazione non costituisce – come ritenuto dalla ricorrente – un’integrazione postuma l’offerta, ma, per come evincibile dagli atti del giudizio, una dichiarazione esplicativa del costo orario medio proposto (euro 22,79) in relazione all’inquadramento prescelto (4 livello del CCNL Pulizie multiservizi);

7.3. – Alla luce delle considerazioni sin qui esposte - e tenuto conto dei parametri del giudizio di equivalenza di cui all'art. 11 comma 4, ultima parte, D.lgs. 36/2023, sopra diffusamente richiamati al par. 7.2.2. (i ed ii) - il primo motivo di ricorso è infondato e va respinto.

7.4. – Passando all'esame del secondo motivo di ricorso (2), con cui la ricorrente sostiene l'insostenibilità dell'offerta economica dell'aggiudicataria (art. 110 D.lgs. 36/2023), partendo dall'inattendibilità dei costi della manodopera dichiarati (euro 594.609,66, di cui € 396.406,44 per “attività correttiva” ed euro 198.203,22 per “attività programmata”), va anzitutto osservato, in via generale, che “lo standard della motivazione relativa alla valutazione di congruità dell'offerta è strutturalmente diverso rispetto a quella che deve sorreggere una valutazione di anomalia dell'offerta: mentre è richiesta una articolata e approfondita motivazione laddove l'Amministrazione ritenga di non condividere le giustificazioni offerte dall'impresa, in tal modo disponendone l'esclusione, la valutazione favorevole circa le giustificazioni dell'offerta sospetta di anomalia non richiede al contrario un particolare onere motivazionale” (cfr., *ex multis*, T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. IV, 26/09/2025, n. 2088, in senso conforme T.A.R. Calabria Reggio Calabria, 24/10/2024, n. 632).

Ciò posto, osserva anzitutto il Collegio che - per come osservato dalla resistente e dalla controinteressata e riscontrato dai documenti del giudizio - negli atti di gara non è stato indicato un numero di risorse (e di ore) effettivo da impiegare, ma sono state soltanto indicate fasce di presenziamento (cfr., Capitolato tecnico organizzativo – doc. 8 dep. 23 giugno 2025) e sono state previste attività di manutenzione programmata, di idropulizia, di lavaggio e sanificazione senza indicazione di una quantità presunte annue. Ciò posto, il costo della manodopera indicato dalla ricorrente, che prende le mosse dall'esperienza pluriennale nello svolgimento della medesima commessa, anche su altre regioni, si presenta del tutto congruente con le “ore annue mediamente lavorate” (1581) di cui alle tabelle

ministeriali del CCNL Pulizie e Multiservizi e con il costo medio annuo per unità di personale effettivamente proposto (36.036,95), che si colloca in una posizione intermedia rispetto ai costi previsti dal CCNL Metalmeccanica che Industria per il livello D1 (euro 34.911,30) e il livello D2 (euro 38.664,52). In siffatto contesto, in cui le contestate discrasie, evidenziate prendendo a base di calcolo dati diversi rispetto a quelli forniti dalla ricorrente (o comunque estrapolate dai chiarimenti, senza aver riguardo al loro complessivo contesto ed ignorando altri elementi rilevanti) non sono in grado di scalfire, sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, il giudizio della Commissione, come noto limitatamente sindacabile in questa sede giurisdizionale (cfr., *ex multis*, di recente, Cons. giust. amm. Sicilia, Sentenza, 13/10/2025, n. 756: "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. 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 dell'Amministrazione. (conferma T.A.R. Sicilia, Sez. II, n. 1182 del 9 aprile 2024).

7.5. – Alla luce di quanto sin qui esposto, anche il secondo motivo di ricorso va respinto.

7.6. – Conclusivamente, il ricorso va rigettato.

7.7. – le spese di lite seguono la soccombenza, liquidandosi come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando:

- respinge il ricorso;
- condanna parte ricorrente a rifondere le spese di lite in favore di Trenitalia S.p.A. ed Arcobaleno Multiservice S.r.l., che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) ciascuna, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Rita Luce, Consigliere

Valeria Nicoletta Flammini, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Valeria Nicoletta Flammini**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Severini**

**IL SEGRETARIO**