

Pubblicato il 18/04/2025

N. 00689/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01850/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1850 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Cooperativa Sociale Gialla, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B1F88378A9, rappresentata e difesa dagli avvocati Barbara Frateiacchi, Graziano Pungì e Francesco Antonio Romito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Torino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesca Massacesi e Remo Ghibaud, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Mappano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Piero Nobile e Sofia Mercaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Proges Società Cooperativa Sociale, Cooperativa Sociale Silvabella Onlus, non costituite in giudizio;

Raggio di Sole Società Cooperativa Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo 323;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

- della Determinazione del Comune di Mappano -Città metropolitana di Torino – settore servizi alla persona n.104 del 30.10.2024, comunicata il 4.11.2024 (prot. 0020244) avente ad oggetto “gara d'appalto a basso impatto ambientale per la gestione dell'asilo nido comunale “Il mappamondo”. Anni educativi 2024/2025-2025/2026-2026/2027 con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni educativi 2027/2028-2028/2029. Esclusione concorrente” CIG B1F88378A9, con cui è stato disposto di “di escludere, per le motivazioni di cui al verbale n.5 della Commissione giudicatrice, depositato agli atti del Comune di Mappano, la ditta “Cooperativa Sociale Gialla” (con sede legale in via Herbert Spencer n.82/84/86, 00177 Roma, P.IVA/C.F. 10960841004) dalla procedura ad evidenza pubblica a basso impatto ambientale per l'affidamento della gestione dell'asilo nido comunale “il Mappamondo”. Anni educativi 2024/2025-2025/2026-2026/2027, con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni educativi 2027/2028-228/2029”, attivata con il bando della Città Metropolitana di Torino indicato in premessa”;

- del verbale di gara n.5 del 18.10.2024 della Commissione Giudicatrice del Comune di Mappano, comunicato il 4.11.2024, che propone al RUP di dichiarare la non equivalenza delle tutele apprestate dal contratto Aninsei proposto dall'OE in alternativa al Contratto Cooperative Sociali indicato dalla Stazione Appaltante negli atti di gara e del richiamato parere del legale incaricato allo stato non cognito;

- del verbale di gara III seduta del 14.11.20204 della Città Metropolitana di Torino in qualità di SUA per conto del Comune di Mappano che, a fronte

dell'esclusione della Cooperativa Sociale Gialla, procede al ricalcolo dei punteggi assegnati alle singole offerte economiche degli altri concorrenti, formula la graduatoria definitiva all'esito dell'esclusione della ricorrente e dispone che la nuova migliore offerta è quella della Società Cooperativa Sociale Raggio di Sole Onlus da sottoporre a verifica di anomalia nonché della graduatoria post esclusione;

- delle note aventi ad oggetto la verifica della dichiarazione di equivalenza del CCNL Aninsei che la ricorrente ha dichiarato di applicare alla commessa con il CCNL Cooperative Sociali indicato nella legge di gara e richieste di integrazioni e chiarimenti, tra cui, in particolare, la nota del 24.07.2024 della Città Metropolitana di Torino (Fasc.256/2024A/CMTO), la nota dell'8.08.2024 della Città Metropolitana di Torino (Fasc.256/2024A/CMTO) e la nota del Comune di Mappano (prot. 0017769) del 24.09.2024;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche se non conosciuti, ove risultino lesivi degli interessi della ricorrente nella parte in cui hanno disposto la sua esclusione;

e per la condanna all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla ricorrente con aggiudicazione del servizio in capo a Cooperativa Sociale Gialla.

Per quanto riguarda i primi motivi aggiunti presentati dalla Cooperativa Sociale Gialla il 21.1.2025:

per l'annullamento degli atti già gravati con il ricorso principale per gli ulteriori vizi di cui gli stessi sono affetti, che vengono impugnati con i proposti motivi aggiunti sulla base dei vizi rilevati alla luce del parere legale datato 14.10.2024, reso al Comune di Mappano dallo Studio legale Associato Nobile Mercaldo, a firma dell'Avv. Sofia Mercaldo avente ad oggetto: "Appalto per la gestione dell'asilo nido comunale "Il Mappamondo" (CIG B1F88378A9). Comparazione delle tutele economiche e normative previste dal CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo e dal CCNL

Aninsei”, acquisito agli atti del Comune di Mappano prot. 0019523 del 18/10/2024, conosciuto dalla ricorrente in data 14.12.2024 con la produzione documentale allegata alla memoria difensiva per la fase cautelare del Comune di Mappano e della Città Metropolitana di Torino, integrante la motivazione degli atti gravati con il ricorso principale, nonché, in ogni caso, per l’annullamento del medesimo parere e di tutti gli atti presupposti, connessi e/o conseguenziali anche se non conosciuti, nonché per la condanna all’adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla ricorrente con aggiudicazione del servizio in capo a Cooperativa Sociale Gialla.

Per quanto riguarda i secondi motivi aggiunti presentati da Cooperativa Sociale Gialla il 12.3.2025,

per l’annullamento

- della Determinazione Dirigenziale n.563 del 3.02.2025, comunicata con nota Protocollo n. 00019658/2025 del 07/02/2025, con cui la Città Metropolitana di Torino, nell’ambito della “procedura aperta per l’affidamento dell’appalto a basso impatto ambientale per la gestione dell’asilo nido comunale “Il Mappamondo”. anni educativi 2024/2025 - 2025/2026 -2026/2027 con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni educativi 2027/2028 – 2028/2029” CIG B1F88378A9 ha disposto l’aggiudicazione dell’appalto in oggetto all’operatore economico Società Cooperativa Sociale Raggio di Sole Onlus, con sede legale in via Piave n. 57, Casoria (80026 - NA), P.IVA/C.F 05845721215;

- di tutti i verbali di gara e, in particolare, in aggiunta ai verbali già impugnati con i precedenti ricorsi, il verbale di gara n.6 del 14.11.2024 con cui la Commissione Giudicatrice, preso atto che, con Determinazione n.104 del 30.10.2024, è stata disposta l’esclusione della Cooperativa Sociale Gialla, procede alla verifica dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche degli altri concorrenti, del verbale di gara n.7 del 27.12.2024 con cui la Commissione Giudicatrice, preso atto dell’esclusione della Cooperativa Sociale Gialla, ha

proceduto al ricalcolo dei punteggi su cui ha stilato la graduatoria da cui è risultata quale nuova migliore offerta quella della società Cooperativa Raggio di Sole onlus e, nell'ambito della procedura di verifica della congruità dell'offerta ex art. 110 D. L.vo n.36/2023, dovendo fornire supporto al RUP per la verifica della documentazione trasmessa dall'operatore economico risultato miglior offerente, acquisiti i giustificativi della Cooperativa Raggio di Sole onlus, ha espresso parere positivo dichiarando che l'offerta presentata è congrua;

- della nota prot. 00163232 del 15.11.2024 della Città Metropolitana di Torino con cui è stato richiesto all'operatore economico Società Cooperativa Sociale Raggio di Sole onlus di produrre idonei giustificativi a comprova della congruità dell'offerta presentata;

- dei giustificativi forniti dalla Società Cooperativa Sociale Raggio di Sole onlus del 3.12.2024, acquisiti al prot. 00172493/2024 e relativi allegati;

- della nota del 28.01.2025, acquisita al protocollo al n.1289/2025 del 29.01.2025 con cui il RUP, conformemente al verbale della Commissione giudicatrice di VII seduta riservata del 27.12.2024, ha dichiarato la congruità dell'offerta presentata dall'operatore economico Società Cooperativa Sociale Raggio di Sole Onlus ed ha dichiarato la sussistenza dei requisiti di ordine speciale dichiarati ai fini dell'ammissione alla procedura di gara;

nonché, in ogni caso,

avverso ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso, anche se non conosciuto, comprese le note della SA avente ad oggetto la verifica dei requisiti della Cooperativa Sociale Raggio di Sole Onlus, e

per la condanna

all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla ricorrente, con aggiudicazione del servizio in capo a Cooperativa Sociale Gialla e conseguente declaratoria di inefficacia del contratto, ove stipulato, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 121 e 122 c.p.a. e con espressa domanda di subentrare nel suddetto contratto ex art. 122 D.lgs.

n. 104/2010 su cui la ricorrente manifesta la più ampia disponibilità, ovvero con richiesta di sanzioni alternative o tutela specifica e risarcitoria ovvero per equivalente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della controinteressata Raggio di Sole Società Cooperativa Onlus, della Città Metropolitana di Torino e del Comune di Mappano;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2025 il dott. Marco Costa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con deliberazione della Giunta comunale n. 61 del 22.05.2024 il Comune di Mappano ha approvato il progetto per l'affidamento in appalto della gestione dell'asilo nido comunale "Il Mappamondo" per gli anni educativi 2024/2025, 2025/2026 e 2026/2027, con facoltà di rinnovo per il seguente biennio; con successivo atto del Responsabile comunale del Settore Servizi alla persona n. 48 del 3 giugno 2024 è stato approvato lo schema di Disciplinare di gara e sono state definite le modalità di espletamento della selezione, delegandone lo svolgimento alla Città metropolitana di Torino, in attuazione di un precedente accordo intercorrente tra i due enti pubblici.

2. La gara, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108, co. 2, lett. a), del D.Lgs. 36/2023, prevedeva nella pubblicata *lex specialis* un importo a base d'asta per il primo triennio di € 823.815,00; nell'ambito della suddetta stima, il costo del personale veniva quantificato ai sensi dell'art. 41 co. 13 e 14 del d.lgs. n. 36/2023 in € 703.923,00, utilizzando le tabelle ministeriali del 2020, uniche vigenti al momento della pubblicazione degli atti di gara, ma "con una proiezione

sull'andamento tendenziale della retribuzione negli anni futuri" (vedasi la c.d. FAQ n. 2, doc. 9 ricorrente), ovvero tenendo conto delle *"tabelle relative all'accordo siglato in data 5 marzo 2024 che ha aggiornato il costo del lavoro per i lavoratori delle Cooperative del Settore Socio Sanitario-Assistenziale-Educativo"* (vedasi la Relazione Illustrativa depositata sub. doc. 3 dall'intimato Comune di Mappano, pag. 4, punto 5); sul piano quantitativo, il previsto personale rifletteva il numero di bambini che, in media e storicamente, erano risultati iscritti al servizio in questione e consisteva in: n. 1 coordinatore pedagogico (tempo lavoro stimato ore 10 ore a settimana per 46 settimane per anno educativo); n. 6 educatori a tempo pieno (o equivalente a 228 ore settimanali di personale educativo) per 11 mesi per anno educativo; n. 1 addetto amministrativo 550 ore per anno educativo e, infine, n. 2 addetti ai servizi generali, funzioni non educative (per complessive 45 ore settimanali per 46 settimane per anno educativo).

3. La legge di gara, anche in ragione dell'alta intensità di manodopera impiegata nella commessa, conteneva ulteriori, specifiche prescrizioni incidenti sul costo del lavoro; in particolare, l'art. 4 del capitolato speciale prevedeva l'applicazione del CCNL cooperative sociali per il settore socioeducativo e di inserimento lavorativo e il Disciplinare di gara, all'art. 17, nel fornire indicazioni in merito al contenuto dell'offerta, consentiva l'indicazione da parte del concorrente di un diverso CCNL, condizionata all'erogazione al personale impiegato nell'appalto delle stesse tutele economiche e normative previste dall'accordo collettivo indicato dalla *lex specialis*, onerando l'operatore che si fosse avvalso di tale facoltà di espressa dichiarazione in tal senso (docc. 1 e 2 Comune).

4. La consistenza numerica della forza lavoro era parimenti individuata direttamente dalla *lex specialis* non soltanto ai visti fini della stima del valore della commessa: gli articoli 7 e 9 del capitolato stabilivano infatti che, per la gestione del servizio, dovessero essere impiegati: un coordinatore pedagogico laureato in scienze della formazione primaria, con il compito di coordinare l'equipe educativa e mantenere i rapporti con l'appaltatore ed enti terzi, alcuni

educatori in possesso dei titoli validi per l'esercizio della professione in numero tale da garantire il rapporto con i bambini previsti dalla normativa regionale e un numero adeguato di addetti ai servizi generali.

5. Alla gara ha partecipato, tra gli altri concorrenti, la deducente Cooperativa Gialla, presentando un'offerta in ribasso del 7% rispetto alla base di gara, contenente l'espresso impegno a *“garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale (o dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore) di cui al punto 3 del Disciplinare di gara, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto”* (doc. 10 ricorrente); il suddetto operatore economico ha sin da subito dichiarato di applicare ai suoi dipendenti il CCNL Aninsei, allegando altresì una tabella di corrispondenza dei relativi inquadramenti con quelli previsti dal CCNL individuato dalla lex specialis (docc.11 ricorrente).

6. L'offerta presentata dalla Cooperativa Gialla è risultata prima classificata all'esito delle valutazioni tecniche ed economiche svolte dalla Commissione di gara nella riunione del 23.07.2024 (doc. 5 Comune); il successivo 24.7.2024 veniva quindi domandato all'impresa di produrre la dichiarazione di equivalenza delle tutele economiche e normative tra il CCNL che aveva dichiarato di applicare (Aninsei) e quello individuato dalla legge di gara (CCNL Cooperative Sociali); la concorrente, il successivo 25.7.2024, dichiarava tale equivalenza quanto all'eroganda retribuzione annua, ribadendo che, a proprio avviso, i due contratti collettivi sono *“equivalenti ex lege in quanto entrambi contratti “leader” nel senso precisato dalla circolare INL n.2 del 2020 essendo entrambi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative”*; quanto al raffronto degli istituti normativi allegava una tabella ricognitiva dei vari istituti individuati come rilevanti ai fini del raffronto in questione (docc. 6 e 7 Comune).

7. La delegata centrale unica per gli appalti della Città Metropolitana di Torino chiedeva con nota del 8.08.2024 di ulteriormente integrare la dichiarazione di equivalenza depositata con una più analitica indicazione della retribuzione di

ciascun livello stipendiale impiegato, accompagnata da un chiarimento in merito alle “indennità non spettanti” non computate nel salario proposto e da una relazione vertente sui singoli istituti normativi previsti dalle raffrontate contrattazioni collettive (doc. 8 Comune); la deducente a riscontro ribadiva che aveva ritenuto *“di indicare il costo del personale in offerta economica nella stessa misura fissata dalla legge di gara al fine di far fronte a tutte le possibili interpretazioni del criterio di equivalenza. Tale circostanza ricalca quanto previsto dagli atti di gara (rif. Faq 2): “Il costo della manodopera è stato calcolato dalla stazione appaltante facendo riferimento alle tabelle ministeriali del 2020, uniche approvate al momento della approvazione e pubblicazione degli atti di gara, con una proiezione sull’andamento tendenziale delle retribuzioni negli anni futuri”* (doc. 9 Comune).

8. In data 24.09.2024 il Comune di Mappano ulteriormente domandava all’esponente Cooperativa di meglio precisare quale fosse il Ccnl Aninsei che intendeva applicare ai lavoratori, chiedendone gli estremi di sottoscrizione e le parti firmatarie, nonché se l’impresa avesse intenzione di riconoscere ai lavoratori gli aumenti contrattuali previsti dal rinnovo del gennaio 2024 del CCNL Cooperative Sociali (doc. 10 Comune); in data 30.09.2024, l’operatore economico forniva all’Amministrazione una tabella con l’aggiornamento salariale al suddetto rinnovo contrattuale e, per la prima volta, annoverava tra il personale che avrebbe impiegato la figura del coordinatore, indicandone altresì la retribuzione in misura pari al livello D3 del CCNL cooperative sociali, in luogo di quella di cui al corrispondente al livello D2; nessuna ulteriore specificazione veniva invece fornita in merito al CCNL Aninsei (doc. 11 Comune).

9. A seguito delle specificazioni fornite e data la tecnicità della materia, la Commissione di gara riteneva di un acquisire parere legale in ordine all’equivalenza delle tutele economiche e normative apprestate dai suddetti due CCNL; il professionista incaricato, facendo applicazione della metodologia indicata dall’ANAC per la valutazione dell’equivalenza (Delibera n. 309 del 27 giugno 2023, Bando tipo n.1/2023) e analizzando in modo

puntuale ogni istituto previsto dai due accordi collettivi, concludeva che questi ultimi non potessero ritenersi equivalenti. In particolare, rilevava che “L’o.e. sino al 30.09.2024 ha dichiarato che non avrebbe impiegato la figura del coordinatore ed ha utilizzato livelli di inquadramenti disciplinati dal CCNL cooperative sociali erronei rispetto alle figure professionali richieste dagli atti di gara al fine di indicare retribuzioni inferiori a quelle che sarebbero state corrette in relazione alle mansioni da svolgere; infine, ha operato una corrispondenza erronea tra i livelli previsti dai due CCNL. Pertanto, pur a fronte dell’impegno dell’operatore economico ad applicare il trattamento economico previsto dal CCNL cooperative sociali, la differenza del trattamento economico previsto dal CCNL leader e quello concretamente applicato dal o.e. rimane rilevante. In ogni caso, anche se la stazione appaltante dovesse, invece, ritenere accettabile la modifica sul punto operata con la relazione del 30.09.2024, non si potrebbe comunque giungere ad una equivalenza tra le tutele apprestate: per tutte le figure residuerebbero delle differenze derivanti dalla disciplina degli scatti di anzianità (destinate ad essere molto rilevanti con il trascorrere del tempo); per la figura del coordinatore, inoltre, vi sarebbe una forbice consistente anche per la paga base. Per quanto concerne la parte normativa non si può giungere ad un giudizio di congruità dal momento che gli istituti disciplinati in modo peggiorativo dal CCNL Aninsei rispetto al CCNL cooperative sociali sono numericamente superiori rispetto a quelli che il secondo contratto regola in modo peggiore rispetto al primo. Soprattutto tali istituti riguardano: - la disciplina del trattamento economico in caso di malattia, per cui l’integrazione per i primi dieci giorni di assenza- evento statisticamente più frequente- è superiore del 25% nel CCNL cooperative sociali; - il periodo di prova che rappresenta il momento di maggiore fragilità contrattuale del prestatore d’opera - le esclusioni di determinate tipologie di assenza dal computo del computo, previste solo dal CCNL cooperative Sociali -il pagamento delle maggiorazioni dovute per il lavoro supplementare, istituto che disciplina il rapporto di lavoro di quasi il 50% del personale nell’appalto -il limite massimo di lavoro richiedibile oltre il normale orario- istituto questo strettamente correlato all’integrità psicofisica del lavoratore a fronte della possibilità prevista da entrambi i contratti di far recuperare le ore di lavoro prestate senza il pagamento della maggiorazione” (doc. 12 Comune).

10. La Commissione aggiudicatrice ha condiviso e fatto proprie le argomentazioni contenute nel richiamato parere (doc. 13 Comune, verbale della seduta allegato al provvedimento di esclusione); la gravata determina n. 104 del 30.10.2024 (notificata all'interessata il 4.11.2024), a sua volta richiamando le considerazioni espresse dall'organo di gara, ha escluso l'esponente Cooperativa Gialla dalla gara, in quanto le tutele che sarebbero state applicate al personale impiegato nell'appalto non potevano ritenersi equivalenti a quelle previste dal CCNL Cooperative Sociali individuato dalla legge di gara (doc. 14 Comune, provvedimento di esclusione).

11. L'interessata è insorta dinanzi all'intestato Tribunale avverso la determinazione espulsiva, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare sulla base di un'unica, composita censura rubricata *“Violazione e falsa applicazione di legge – violazione e falsa applicazione degli artt. 11, 41, 108 e 110 del d.lgs. 36/2023 – violazione e falsa applicazione della legge di gara, in particolare dell'art.4 del Capitolato Speciale, dell'art.3 e dell'art.17 del Disciplinare di gara; - violazione e falsa applicazione dell'art. 41, commi 13 e 14, del d.lgs n. 36/2023; - violazione e falsa applicazione della Circolare INL 2 del 2020 e della Delibera ANAC n. 309 del 27 giugno 2023 e, in particolare, della Relazione Illustrativa; – violazione dei principi di tutela della concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e ragionevolezza – violazione del giusto procedimento – eccesso di potere per ingiustizia manifesta, illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità, travisamento dei fatti, contraddittorietà manifesta, sviamento, difetto di motivazione e di istruttoria – violazione e falsa applicazione dell'art. 41 e dell'art. 97 Cost.”*.

12. Si sono costituiti in giudizio l'intimato Comune di Mappano, la Città Metropolitana di Torino e la controinteressata Società Cooperativa Raggio di Sole Onlus, nuova prima classificata per effetto dell'esclusione della Cooperativa odierna attrice, svolgendo le proprie difese nelle rispettive memorie.

13. All'esito della camera di consiglio del 17.12.2024 il Collegio ha respinto l'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati con ordinanza

n. 524/2024, motivata come di seguito:

“Considerato che la Cooperativa deducente ha gravato l’esito della valutazione amministrativa di mancata equivalenza tra il contratto collettivo dalla stessa applicato e quello indicato dalla lex specialis e la conseguente, propria esclusione dalla procedura di affidamento senza censurare gli atti di gara nella parte in cui assumono quest’ultimo accordo quale parametro cui riferire le tutele garantite dai concorrenti ai lavoratori impiegati nella commessa;

Rilevato che, nell’ambito del thema decidendum così perimetrato, impregiudicati i profili in rito, all’esito della delibazione cautelare l’impugnativa non pare assistita da una favorevole prognosi di accoglimento, in quanto:

- pare priva di base normativa la pretesa attorea di sottrarre il contratto collettivo, scelto in sede di offerta, al giudizio di equivalenza ex art. 11, co. 3 D. Lgs. 36/2023, in quanto asseritamente qualificabile quale c.d. “contratto leader” al pari di quello assunto a parametro dall’amministrazione;

- le risultanze della comparazione tra le tutele offerte dai due differenti CCNL, compiuta dall’amministrazione nell’esercizio della propria discrezionalità tecnica e valutativa, condotta anche mediante analitico raffronto tra i diversi istituti previsti dagli stessi, paiono scovre da manifesti profili di illogicità e irragionevolezza che soli giustificano il sindacato del giudice adito;

Rilevato altresì che non pare sussistere neppure il periculum in mora paventato dalla deducente, né questo potrebbe ritenersi sussistente in re ipsa, avuto riguardo alla durata dell’appalto in questione, compatibile con l’eventuale subentro dell’operatore pretermesso, nonchè alla natura patrimoniale dell’eventuale pregiudizio patito, comunque suscettibile di ristoro all’esito della decisione di merito”.

14. La Cooperativa deducente, dando atto di aver conosciuto il contenuto del parere legale fatto proprio dall’Amministrazione solo a seguito del relativo deposito in giudizio intervenuto il 14.12.2024 (doc. 11 CMT), con atto di motivi aggiunti depositato il 21.1.2025 ha ulteriormente contestato alla luce delle considerazioni ivi espresse i provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo, riformulando avverso i medesimi la censura come di seguito

rubricata *“Violazione e falsa applicazione di legge – violazione e falsa applicazione degli artt. 11, 41, 108 e 110 del d.lgs. 36/2023 – violazione e falsa applicazione della legge di gara, in particolare dell’art.4 del Capitolato Speciale, dell’art.3 e dell’art.17 del Disciplinare di gara; - violazione e falsa applicazione dell’art. 41, commi 13 e 14, del d.lgs n. 36/2023; - violazione e falsa applicazione della Circolare INL 2 del 2020 e della Delibera ANAC n. 309 del 27 giugno 2023 e, in particolare, della Relazione Illustrativa; – violazione dei principi di tutela della concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e ragionevolezza – violazione del giusto procedimento – eccesso di potere per ingiustizia manifesta, illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità, travisamento dei fatti, contraddittorietà manifesta, sviamento, difetto di motivazione e di istruttoria – omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione - violazione e falsa applicazione dell’art. 41 e dell’art. 97 Cost.”.*

15. Con secondo atto di motivi aggiunti depositato il 12.3.2025 l’interessata ha altresì impugnato gli atti di aggiudicazione della gara *medio tempore* intervenuti, deducendone l’invalidità derivata dai vizi affliggenti la serie provvedimento presupposta e già oggetto di gravame con il ricorso introduttivo e il primo atto di motivi aggiunti.

16. La Cooperativa deducente ha insistito con propri scritti difensivi e produzioni documentali per l’accoglimento del ricorso introduttivo e dei primi e secondi motivi aggiunti proposti; le altre parti costituite, nello svolgere le proprie difese nell’ambito dell’intero *thema decidendum* perimetrato dalle tre, richiamate impugnazioni attoree, hanno insistito per l’accoglimento delle rispettive eccezioni in rito e deduzioni in merito, insistendo per la reiezione dell’impugnativa.

17. All’udienza pubblica del 3.4.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere respinta l’eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla Città Metropolitana di Torino, poiché le censure dedotte dalla Cooperativa ricorrente investono anche l’adeguatezza dell’istruttoria che ha condotto alle decisioni gravate e tale segmento

procedimentale si colloca, almeno in parte, sotto la signoria del suddetto Ente Metropolitano, quale delegato all'espletamento della procedura.

In ragione dell'infondatezza nel merito dell'impugnativa può invece prescindersi dall'esame delle ulteriori eccezioni in rito sollevate dal Comune intimato per omessa impugnazione della *lex specialis*, nonché di quelle di parte controinteressata, laddove ha in sintesi stigmatizzato l'impugnazione di atti meramente endoprocedimentali, nonché il tenore delle censure attoree in quanto impingenti valutazioni discrezionali sottratte al sindacato giurisdizionale.

2. La prima parte della prima censura del ricorso introduttivo si incentra sulla pretesa illegittimità dell'assoggettamento del contratto collettivo "Aninsei" al giudizio di equivalenza con l'accordo collettivo individuato dalla *lex specialis*; in sintesi, ad avviso della Cooperativa attrice, il raffronto in questione non potrebbe mettere in discussione un contratto c.d. leader, oltretutto applicato nel pertinente settore di attività.

La doglianza è infondata.

2.1. Quale generale premessa, va confermata la perimetrazione del *thema decidendum* già tratteggiata in sede cautelare: quest'ultimo deve ritenersi, infatti, circoscritto al solo scrutinio involgente la valutazione amministrativa di mancata equivalenza delle tutele offerte dal contratto collettivo scelto dalla ricorrente rispetto a quelle garantite dall'accordo collettivo indicato dalla procedura; resta invece estraneo al presente giudizio l'esame degli atti che indicano il suddetto CCNL "Cooperative sociali" quale accordo collettivo pertinente al servizio oggetto dell'appalto, in difetto di tempestiva impugnazione in *parte qua* della *lex specialis* e della formulazione di corrispondenti motivi di ricorso.

2.2. Orbene, viene qui in applicazione l'art. 11 del d.lgs. 36/2023; il relativo primo comma, vertente sull'individuazione del CCNL pertinente all'appalto, si pone in sostanziale continuità con il previgente art. 30, comma 4, del d.lgs. 50/2016; i commi successivi, invece, recano un significativo portato

innovativo, imponendo alle Stazioni appaltanti di indicare sin dal bando di gara il CCNL applicabile (comma 2) e, pur preservando il principio di libertà sindacale, onerando il concorrente di indicare già nell'offerta il diverso CCNL applicato (comma 3), senza attendere l'eventuale fase di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata. Inoltre, a specifico presidio e tutela dei lavoratori impiegati nella commessa, il successivo comma 4, nella formulazione vigente al momento dell'emanazione degli atti gravati con il ricorso introduttivo, prevedeva espressamente 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”*.

2.3. Orbene, il richiamato art. 11 del d.lgs. 36/2023, in un'ottica di maggiore protezione dei lavoratori e al fine di scongiurare un allineamento al ribasso delle tutele loro erogate, impone all'operatore economico di rispettare in fase esecutiva il complesso delle condizioni contrattuali minime, di ordine economico e normativo, stabilite dal CCNL indicato dalla Stazione appaltante nella *lex specialis*, elevandole a vero e proprio requisito minimo dell'offerta, che dovrà pertanto essere formulata conformemente.

2.4. Dalle superiori considerazioni deriva che non può essere accolta la pretesa della Cooperativa ricorrente di sottrarre al vaglio di equivalenza imposto dalla legge il contratto collettivo di sua scelta, in quanto tale soluzione, peraltro priva di supporto normativo, non risulta coerente con le finalità di tutela sopra individuate e imposte dalla richiamata norma di rango primario, che anzi impongono una effettiva verifica e comparazione delle condizioni contrattuali - economiche e normative – proposte dall'operatore economico.

2.5. La fondatezza del raggiunto approdo ermeneutico è confermata anche dalla lettera dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023, laddove, nuovamente nella

versione vigente al momento dell'emanazione della gravata esclusione, per un verso, non consente al concorrente di giustificare l'erogazione di trattamenti salariali in violazione dei minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge (comma 4), per altro verso commina la sanzione espulsiva a carico dell'operatore economico la cui offerta sia risultata anormalmente bassa in quanto portante un costo del personale inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13 (comma 5). Orbene, il combinato disposto dell'art. 11 e dell'art. 110 impone di considerare anche un trattamento economico inferiore a quello stabilito dal CCNL indicato dalla Stazione appaltante negli atti di gara quale legittima causa di esclusione del partecipante alla gara (vedasi il pertinente parere di precontenzioso ANAC n. 392/2024, depositato in giudizio sub doc. n. 17 del Comune di Mappano e diffusamente argomentato con riferimenti alla Relazione illustrativa al nuovo Codice dei contratti pubblici redatta dal Consiglio di Stato).

2.6. Non condurrebbe ad una diversa soluzione neppure l'applicazione delle disposizioni modificative dell'art. 11 del codice introdotte dal D. Lgs. 31.12.2024, n. 209, poiché, in disparte la pur dirimente circostanza che le stesse non erano ancora vigenti al momento dell'esclusione della Cooperativa esponente, la sopravvenuta metodologia di confronto tra i contratti collettivi *“in conformità all'allegato I.01”* introduce una presunzione di equivalenza che riguarda una diversa fattispecie, non pertinente al caso qui scrutinato (si veda l'art. 3 del suddetto allegato I.01, laddove dispone che *“ai fini della dichiarazione di cui all'articolo 11, comma 4, e della conseguente verifica, si considerano equivalenti 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”*).

3. La seconda parte della censura dedotta con il ricorso introduttivo merita di essere esaminata congiuntamente all'unica doglianza dei primi motivi aggiunti di ricorso, alla luce del complementare e convergente portato contestativo, appuntato sulla asserita erroneità nel merito del giudizio di non equivalenze delle tutele offerte dai sopra menzionati contratti collettivi.

Le censure non meritano accoglimento.

3.1. In primo luogo, come visto, la determinazione espulsiva si fonda sulla riscontrata non equivalenza delle tutele accordate dal contratto collettivo "Aninsei" applicato dall'operatore economico ricorrente rispetto a quelle garantite dall'accordo "Cooperative Sociali" indicato dalla *lex specialis* di gara, risultando le prime, all'esito delle valutazioni compiute dall'amministrazione, deteriori sia nel trattamento economico che in quello normativo. Poiché tale riscontro è positivamente accertato sia assumendo a parametro il contratto "Aninsei" sottoscritto nell'anno 2022 sia quello perfezionato nell'anno 2024, il provvedimento amministrativo impugnato, richiamando *per relationem* il "verbale in. 5 della Commissione giudicatrice", non contesta espressamente al concorrente di aver modificato in sede di chiarimenti la propria offerta economica, lasciando tale rilievo al di fuori della relativa, esternata *ratio decidendi*.

3.2. Tanto premesso, la valutazione in questione, al pari dello scrutinio di anomalia dell'offerta, costituisce espressione della discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione 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, non sussistenti nel caso di specie.

3.3. Il comune di Mappano, infatti, per il tramite del richiamo al verbale della seduta n. 5 del 18.10.2024 del seggio di gara, ha recepito nella propria determinazione espulsiva l'ivi discussa, approfondita disamina delle tutele garantite dai due raffrontati contratti collettivi, come condotta dal proprio

consulente incaricato; in particolare, all'esito di un percorso logico scevro dai vizi di cui sopra, ha così rilevato che sul piano del "trattamento economico" nella nozione di "retribuzione globale" rientrano anche gli scatti di anzianità, ma il contratto "Aninsei" contiene sul punto una disciplina meno favorevole. Una siffatta valutazione può dirsi, nel limite del sindacato dell'adito giudice amministrativo, ragionevole e supportata da una approfondita istruttoria, ancorché i suddetti aumenti stipendiali non risultino menzionati espressamente nella Delibera ANAC n. 309 del 27 giugno 2023, Bando tipo n.1/2023. Invero, il visto disposto dell'art. 11 del D. Lgs. 36/2023 impone un incisivo presidio delle tutele minime dei lavoratori, cui il riconoscimento di una progressiva e fisiologica crescita salariale non può dirsi certamente estraneo. Parimenti non irragionevole si palesa il rilievo incentrato sulla minore retribuzione della figura del coordinatore nel contratto "Aninsei", in quanto tale lavoratore, espressamente previsto nella commessa in contestazione, è ritenuto dall'amministrazione meritevole di un inquadramento coerente con i compiti che gli sono attribuiti dalla *lex specialis*.

3.4. Neppure l'esito della disamina del "trattamento normativo" può dirsi irragionevole, poiché le conclusioni del consulente, discusse e successivamente fatte proprie dall'Amministrazione, sono giunte ad individuare gli istituti disciplinati in modo peggiorativo dal CCNL Aninsei rispetto al CCNL Cooperative a valle di una approfondita istruttoria, che ha altresì tenuto conto dell'importanza di alcune previsioni contrattuali in ragione della relativa frequenza di applicazione (vedasi il riferimento alla disciplina del trattamento economico in caso di malattia, per cui l'integrazione per i primi dieci giorni è quantificata come superiore del 25% nel CCNL Cooperative Sociali) ovvero della funzione concretamente svolta in rapporto ad altri istituti giuslavoristici (vedasi il rilievo incentrato sulla fragilità del lavoratore durante il periodo di prova, in ragione delle minori tutele proprie di tale fase) nonché, ancora, del rilevante impatto sulla complessiva vita lavorativa (vedasi il richiamo alle esclusioni di determinate tipologie di assenza dal computo del comparto,

previste solo dal CCNL Cooperative Sociali, ovvero il riferimento al pagamento delle maggiorazioni dovute per il lavoro supplementare, istituto che disciplina il rapporto di lavoro di quasi il 50% del personale nell'appalto, o, ancora, il limite massimo di lavoro richiedibile oltre il normale orario, correttamente considerato quale istituto correlato all'integrità psicofisica del lavoratore). Al cospetto di una coerente e non irragionevole valutazione, basata su una corretta comparazione, valgono pertanto i sopra enunciati limiti del sindacato di questo Giudice.

3.5. In ogni caso, anche laddove si ritenesse accoglibile – circostanza recisamente respinta dal Collegio - l'argomento ricorsuale che vorrebbe assorbito dal generico impegno della Cooperativa all'erogazione ai lavoratori di quanto previsto a base d'asta ogni ulteriore profilo riguardante il *quantum* retributivo, la determinazione espulsiva, in quanto imperniata su più elementi argomentativi, si sorreggerebbe sulle altre argomentazioni addotte dall'amministrazione, trattandosi di atto plurimotivato. Vale, cioè, il principio per cui *"in tema di atto plurimotivato la giurisprudenza, (ex multis, Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 11/2023) ha stabilito che "per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni espresse; con la conseguenza che il rigetto delle doglianze svolte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento", sicché "il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono articolati nel gravame, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze" (cfr., di questa Sezione, pareri n. 357/2022 e n. 205/2022, nonché sentenze Sez. VI, 18 luglio 2022, n. 6114 e Sez. V, 14 aprile 2020, n. 2403, 13 settembre 2018, n. 5362, 3 settembre 2003, n. 437"; così anche Consiglio di Stato, Sezione V, 17 settembre 2019, n. 6190)"* (Cons. di Stato, III, 17.4.2024 n. 3480).

4. L'infondatezza delle superiori doglianze articolate nel ricorso introduttivo e nei primi motivi aggiunti comporta il rigetto dei secondi motivi aggiunti, integralmente incentrati sull'invalidità in via derivata dell'aggiudicazione in dipendenza dei vizi che affliggerebbero gli atti dalla stessa presupposti, con particolare riferimento alla decisione di estromettere la Cooperativa ricorrente.
5. In conclusione, il ricorso e i primi e secondi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, devono essere respinti.
6. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite, in ragione della complessità e parziale novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, sui primi e sui secondi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge. Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marco Costa, Referendario, Estensore

Alessandro Fardello, Referendario

L'ESTENSORE
Marco Costa

IL PRESIDENTE
Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO