Pubblicato il 10/11/2026

N. 02173 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00519/2026 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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 519 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Fulmine Group s.p.a. e Tempospazio s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B6F3CBBF6E, rappresentate e difese dagli avvocati Daniele Bracci e Patrizio Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Padova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Lotto, Vincenzo Mizzoni, Michele Pozzato, Federica Stecca e Danilo Lo Conti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Soluzioni Postali s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Cozzi e Roberta Valentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Determinazione n. 2026/59/0006 del 30/01/2026, mai comunicata, con cui il Comune di Padova ha disposto l'aggiudicazione in favore di Soluzioni Postali S.r.l., della "*procedura aperta per l'appalto del servizio di gestione della corrispondenza in arrivo e in partenza del comune di Padova*";
- della nota prot. n. 54796 del 29/01/2026 con cui il RUP ha verificato la congruità del costo della manodopera, mai ostesa;
- ove occorra, della Determinazione n. 2025/59/0092 del 14/11/2025 e della relativa comunicazione, con la quale il Comune di Padova ha annullato in autotutela la Determinazione dirigenziale n. 2025/59/0077 del 30/09/2025 di aggiudicazione, in favore del RTI composto da Fulmine Group s.p.a. e Tempospazio s.r.l., precisando che "*l'iter del contratto non si è perfezionato*" e che, in ogni caso, sarebbe stato inefficace, e, contestualmente, ha proposto l'aggiudicazione in favore di Soluzioni Postali s.r.l. nell'ambito della "*gara europea a procedura aperta, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (...), per l'appalto del servizio di gestione della corrispondenza in arrivo e in partenza del comune di Padova*" CIG B6F3CBBF6E;
- ove occorra, della nota prot. gen. n. 0590282 del 03/11/2025 con cui il Comune di Padova ha comunicato l'avvio del procedimento di annullamento in autotutela della predetta determinazione dirigenziale n. 2025/59/0077 del 30/09/2025;

- ove occorra, della formula matematica numerica riportata nell'allegato 3 alla legge di gara, in quanto contraria alla scelta inequivocabile di utilizzare la formula con interpolazione lineare;
- ove occorra, della Determinazione n. 2025/59/0088 del 31/10/2025 e della relativa comunicazione di sospensione dell'efficacia dell'aggiudicazione adottata in favore del RTI composto da Fulmine Group s.p.a. e Tempospazio s.r.l.;
- della nota del RUP prot. n. 613315 del 14/11/2025, non ostesa;
- del verbale n. 3 della Commissione Giudicatrice della gara in argomento, redatto in data 31/10/2025, prot. n. 587837 del 31/10/2025, non osteso;
- ove occorra, del verbale n. 4 della Commissione Giudicatrice, di ricalcolo del coefficiente di valutazione dell'offerta economica, non osteso;
- ove occorra, della comunicazione di inefficacia del contratto del 27.11.2025;
- ove occorra, della legge di gara, nella denegata ipotesi che essa debba essere interpretata come recante la formula proporzionale inversa per il calcolo del coefficiente di valutazione dell'offerta economica;
- di tutti gli atti di indizione della procedura, anche se ignoti, sconosciuti e non comunicati e di ogni altro eventuale atto o provvedimento presupposto, connesso o consequenziale, anche laddove non comunicato o sconosciuto all'odierna ricorrente; nonché per la dichiarazione di invalidità e comunque di inefficacia del contratto eventualmente stipulato con altro operatore economico (dichiarandosi, ad ogni effetto, ed ove occorra, anche la disponibilità della ricorrente a subentrare nell'esecuzione del contratto ai sensi di quanto previsto dall'art. 122 cod. proc. amm.);

e per la conseguente condanna dell'ente a risarcire il danno cagionato alla ricorrente in forma specifica ovvero, in subordine, per equivalente monetario nella misura che sarà determinata in causa.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Fulmine Group s.p.a. e da Tempospazio s.r.l. il 23 aprile 2026:

per l'annullamento dei medesimi provvedimenti gravati nel ricorso introduttivo, sulla base delle nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Padova e di Soluzioni Postali s.r.l.;
Visti tutti gli atti della causa;
Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2026 il dott. Alberto Ramon e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione dirigenziale n. 2025/59/0031 del 7 maggio 2025, il Comune di Padova ha indetto una gara europea a procedura aperta per l'affidamento triennale del servizio di gestione della corrispondenza in arrivo e in partenza, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, per un importo a base di gara pari a € 392.673,00 (IVA esclusa).
L'art. 3 del disciplinare di gara ha stimato i costi della manodopera in € 191.966,26 e ha precisato che "*il contratto collettivo applicato è il CCNL per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali, Cod. K711*". L'art. 9 del disciplinare ha stabilito che "*l'aggiudicatario è tenuto a garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale* […] *di cui al punto 3, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto*"; l'art. 16 ha previsto che "*l'operatore economico che adotta un CCNL diverso da quello indicato all'articolo 3 inserisce la dichiarazione di equivalenze delle*

tutele e l'eventuale documentazione probatoria sulla equivalenza del proprio CCNL nella sezione della piattaforma relativa all'offerta tecnica".

2. Alla procedura hanno partecipato due operatori economici: il raggruppamento temporaneo di imprese composto da Fulmine Group s.p.a., mandataria, e Tempospazio s.r.l., mandante (d'ora innanzi, solo RTI Fulmine), e Soluzioni Postali s.r.l. (d'ora innanzi, solo Soluzioni Postali), gestore uscente del servizio.

Nella domanda di partecipazione, Soluzioni Postali ha dichiarato di applicare al proprio personale il CCNL "*Distribuzione Merci Conflavoro PMI*" (codice I170), "*che garantisce le stesse tutele economico e normative rispetto a quello indicato nel bando di gara, come evidenziato nella dichiarazione di equivalenza allegata all'offerta tecnica*". In quest'ultima dichiarazione si afferma che "*i valori I170 sono complessivamente superiori, sia in valore assoluto sia per effetto della parametrizzazione su scala crescente*" e che, "*quanto alla valutazione dell'equivalenza sui parametri di carattere normativo si rimanda all'allegato 2*". Il richiamato allegato 2 consiste in una tabella che pone a raffronto, per ciascun istituto contrattuale, la disciplina dei due CCNL, qualifica il relativo parametro come "*Equivalente*" o "*Non Equivalente*" e indica, in un'apposita colonna, i "*Correttivi*" da adottare. Nella tabella dei costi della manodopera, Soluzioni Postali ha indicato un monte ore complessivo di 15.000 ore e un costo della manodopera pari a € 224.895,00, con spese generali dell'1% e utile d'impresa del 7/8 %.

3. All'esito della valutazione delle offerte, la Commissione giudicatrice ha attribuito al RTI Fulmine 57,12 punti per l'offerta tecnica e 30 punti per l'offerta economica (per un totale di 87,12 punti), e a Soluzioni Postali 65 punti per l'offerta tecnica e 17,69 punti per l'offerta economica (per un totale di 82,69 punti). Con determinazione dirigenziale n. 2025/59/0077 del 30 settembre 2025, l'appalto è stato quindi aggiudicato al RTI Fulmine.

4. A seguito della segnalazione di Soluzioni Postali, che lamentava l'errata applicazione della formula prevista per l'attribuzione del punteggio economico, il Comune ha sospeso l'efficacia dell'aggiudicazione (determinazione n. 2025/59/0088 del 31 ottobre 2025) e ha avviato il procedimento di annullamento in autotutela (nota del 3 novembre 2025). La Commissione giudicatrice, riconvocata, ha riconosciuto di aver applicato la formula ai ribassi percentuali anziché agli importi offerti, come invece previsto dall'allegato 3 al disciplinare, e ha ricalcolato il punteggio economico (verbali n. 3 del 31 ottobre 2025 e n. 4 del 12 novembre 2025). A Soluzioni Postali sono stati così attribuiti 28,20 punti per l'offerta economica, per un totale di 93,20 punti, a fronte degli 87,12 punti del RTI Fulmine.

Con determinazione dirigenziale n. 2025/59/0092 del 14 novembre 2025, il Comune ha quindi annullato in autotutela l'aggiudicazione disposta in favore del RTI Fulmine e ha proposto l'aggiudicazione dell'appalto in favore di Soluzioni Postali.

5. Il RTI Fulmine ha impugnato la determinazione di annullamento in autotutela e gli atti connessi dinanzi a questa Sezione con ricorso R.G. n. 2474/2025, successivamente respinto con sentenza del 20 gennaio 2026, n. 103.

6. In seguito, il RUP ha chiesto a Soluzioni Postali, "*tenuto conto che in sede di offerta è stato indicato un contratto collettivo nazionale differente rispetto a quello previsto dalla stazione appaltante*", di "*presentare giustificazioni specifiche e circostanziate che dimostrino sotto il profilo normativo ed economico l'equivalenza del contratto collettivo applicato (I170) rispetto a quello messo a gara dalla stazione Appaltante (K711)*" e di "*giustificare il costo giornaliero minimo per il contratto collettivo definito*" (nota del 28 gennaio 2026).

Con nota del 29 gennaio 2026, Soluzioni Postali ha riscontrato la richiesta, trasmettendo la medesima tabella comparativa già allegata all'offerta, corredata dalla seguente dichiarazione: "*Nell'ambito della presentazione dell'offerta, i due contratti collettivi risultano complessivamente equivalenti; laddove non dovesse riscontrarsi*

una piena equivalenza tra i trattamenti previsti, l'Azienda si impegna ad adottare i correttivi sopra descritti, al fine di garantire l'allineamento delle condizioni economiche e normative applicate"; ha inoltre trasmesso il raffronto del costo orario del VI livello del CCNL I170 con quello del IV livello del CCNL K711.

Con verbale del 29 gennaio 2026, il RUP ha rilevato che "*il contratto collettivo indicato dall'operatore economico risulta nel suo complesso effettivamente equivalente a quello indicato in sede di gara, e per le sole parti non equivalenti, l'operatore in sede di gara si è impegnato ad adottare i correttivi che garantiscono l'allineamento delle condizioni economiche e normative indicate dal contratto K711*"; che "*il sesto livello del CCNL I170 ha valore di 16,46 euro contro i 16,21 euro del CCNL K711 e quindi migliorativo*"; che il costo orario indicato nella tabella dei costi della manodopera "*è comunque superiore al minimo salariale previsto dal contratto collettivo indicato dall'operatore economico*". Ha quindi concluso per la congruità dei costi della manodopera.

Con determinazione dirigenziale n. 2026/59/0006 del 30 gennaio 2026, dato atto che "*il RUP ha verificato la congruità del costo della manodopera relativamente al rispetto di quanto stabilito dall'art. 110, comma 5, lettera d) del D.Lgs 36/2023, (nota agli atti prot. n. 54796 del 29/01/2026)*", il Comune ha aggiudicato l'appalto a Soluzioni Postali, disponendo l'esecuzione anticipata del servizio dal 2 febbraio 2026. Il contratto è stato stipulato il 9 aprile 2026.

7. Con ricorso notificato il 2 marzo 2026, il RTI Fulmine ha impugnato la determinazione di aggiudicazione n. 2026/59/0006 del 30 gennaio 2026 e la nota del RUP prot. n. 54796 del 29 gennaio 2026, nonché, ove occorra, la determinazione di annullamento in autotutela n. 2025/59/0092 del 14 novembre 2025, la nota di avvio del procedimento del 3 novembre 2025, la determinazione di sospensione n. 2025/59/0088 del 31 ottobre 2025, i verbali n. 3 e n. 4 della Commissione giudicatrice,

la formula riportata nell'allegato 3 al disciplinare e la legge di gara, laddove interpretata come recante la formula proporzionale inversa.

Ha chiesto, inoltre, la declaratoria di inefficacia del contratto, con subentro nello stesso, la condanna del Comune al risarcimento del danno in forma specifica o, in subordine, per equivalente, nonché l'accesso ai documenti ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm.

A sostegno del gravame, il RTI Fulmine ha dedotto le seguenti censure.

I) "*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 e 5 dell'Allegato I.01 al d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 16 e 24 del disciplinare di gara. Violazione dell'auto-vincolo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti. Difetto di motivazione*".

Soluzioni Postali avrebbe dovuto essere esclusa, in quanto il CCNL I170 sarebbe nettamente peggiorativo rispetto al CCNL K711. Gli scostamenti riguarderebbero nove dei parametri di cui all'art. 4, comma 3, dell'Allegato I.01 al d.lgs. n. 36/2023 (lavoro supplementare nel part-time e clausole elastiche; limiti massimi del lavoro straordinario; periodo di prova; preavviso; comporto; trattamento economico di malattia; permessi retribuiti; previdenza complementare), ben oltre la soglia di due parametri che, secondo le indicazioni dell'ANAC e della circolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro n. 2/2020, segnerebbe il limite degli scostamenti marginali. In ogni caso, il Comune avrebbe omesso la verifica di equivalenza imposta dall'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 24 del disciplinare, della quale non vi sarebbe traccia nel provvedimento di aggiudicazione.

II) "*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione del D.D. n. 135 del 19.12.2025. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 22 del disciplinare. Violazione dell'auto-vincolo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento. Difetto di motivazione*".

I costi della manodopera indicati da Soluzioni Postali sarebbero incongrui: a fronte di un monte ore di 15.000 ore (anziché delle 10.500 ore stimate dalla stazione appaltante), il costo esposto sarebbe aumentato solo in misura limitata; i costi orari indicati (€ 15,80 per il VI livello e € 13,11 per il IV livello) sarebbero inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali di cui al decreto direttoriale n. 135 del 19 dicembre 2025 (relative al settore della logistica, trasporto merci e spedizioni), pari a € 22,14 e € 24,82; l'offerta prevedrebbe quattro addetti, a fronte delle nove unità indicate dalla stessa Soluzioni Postali nell'elenco del personale ai fini della clausola sociale; il costo giornaliero sarebbe inferiore a quello stimato dalla stazione appaltante. Il Comune, inoltre, avrebbe omesso la verifica di congruità complessiva dell'offerta ai sensi dell'art. 22 del disciplinare, nonostante l'esiguità delle spese generali (pari all'1% dell'importo offerto, ossia a € 3.601,01), insufficienti a coprire i costi dei punti di giacenza e dei sistemi informatici.

III) "*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 18.2 del disciplinare di gara e dell'allegato 3 al disciplinare di gara. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 83 e 108 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione del bando tipo ANAC e della relazione illustrativa al bando tipo ANAC. Violazione del principio di par condicio tra i concorrenti. Violazione dell'autovincolo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti*".

Il ricalcolo del punteggio economico mediante la formula proporzionale inversa violerebbe l'autovincolo assunto dalla stazione appaltante con la legge di gara, che faceva espresso riferimento alla formula con interpolazione lineare, nonché il bando tipo ANAC n. 1/2023, vincolante ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. n. 36/2023, che considera "*poco adatta*" la formula lineare inversa.

IV) "*In via meramente subordinata: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 18.2 del disciplinare di gara e dell'allegato 3 al disciplinare di gara. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 83 e 108 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa*

applicazione del bando tipo ANAC e della relazione illustrativa al bando tipo ANAC. Violazione del principio di par condicio tra i concorrenti. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento".

In subordine, la legge di gara avrebbe ingenerato incertezza sulla formula da applicare, in violazione dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023; la formula applicata, inoltre, avrebbe sterilizzato le differenze tra le offerte economiche, riducendo a soli 1,80 punti lo scarto tra ribassi significativamente diversi.

La stessa ricorrente ha precisato che il terzo e il quarto motivo sono stati proposti con riferimento ai "*medesimi motivi di illegittimità dell'atto con cui il Comune di Padova ha annullato in autotutela il provvedimento di aggiudicazione originariamente adottato in favore del RTI Fulmine*": ciò "*in via cautelativa, anche in considerazione del fatto che il RTI Fulmine ha intenzione di proporre appello avverso la sentenza del TAR Veneto n. 103/2026 entro i termini di legge*".

8. Si è costituito in giudizio il Comune di Padova, eccependo l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, in quanto volto a sindacare valutazioni espressione di discrezionalità tecnica; l'inammissibilità per genericità del secondo motivo, nella parte relativa alle spese generali; l'inammissibilità del terzo e del quarto motivo per violazione del divieto di *ne bis in idem*, trattandosi di censure già esaminate e respinte con la sentenza n. 103/2026 resa *inter partes*; l'inammissibilità della domanda risarcitoria per genericità. Nel merito, il Comune ha argomentato per l'infondatezza dei motivi di ricorso.

9. Si è costituita in giudizio anche Soluzioni Postali, eccependo l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, in quanto diretto a sindacare valutazioni tecnico-discrezionali della stazione appaltante; l'inammissibilità del secondo motivo, nella parte relativa alle spese generali, sia perché volto a contestare l'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione circa l'insussistenza di indici di anomalia, sia per l'assenza di

qualsiasi principio di prova dell'insostenibilità dell'offerta; l'inammissibilità del terzo e del quarto motivo per violazione del divieto di *ne bis in idem*. Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso.

10. Alla camera di consiglio del 25 marzo 2026, il difensore del RTI Fulmine ha rinunciato all'istanza di accesso formulata con il ricorso introduttivo, dichiarando che i documenti richiesti sono stati ostesi. All'esito della camera di consiglio, con ordinanza 26 marzo 2026, n. 189, la domanda cautelare è stata respinta.

11. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 20 aprile 2026, il RTI Fulmine ha impugnato i medesimi provvedimenti, alla luce della documentazione depositata in giudizio dal Comune, deducendo le seguenti ulteriori censure.

V) "*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 e 5 dell'Allegato I.01 al d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 16 e 24 del disciplinare di gara. Violazione dell'auto-vincolo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti. Difetto di motivazione*".

L'impegno di Soluzioni Postali ad adottare i correttivi confermerebbe che i due CCNL non sono equivalenti. Inoltre, l'equivalenza dovrebbe essere verificata esclusivamente mediante il raffronto tra i contratti collettivi, quali sistemi di tutela generali e astratti, e non potrebbe fondarsi su tutele "fattuali", rimesse a impegni unilaterali del datore di lavoro o ad accordi individuali con i lavoratori.

VI) "*Violazione e/o falsa applicazione degli art. 11 e 101 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 e 5 dell'Allegato I.01 al d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 14, 16 e 24 del disciplinare di gara. Violazione del principio di immodificabilità ed unicità dell'offerta. Esclusione*".

L'impegno ad adottare i correttivi, assunto soltanto in sede di chiarimenti, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, integrerebbe una modifica

sostanziale dell'offerta, preclusa dall'art. 101, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 14 del disciplinare. Esso renderebbe, inoltre, l'offerta plurima, condizionata e indeterminata, poiché subordinato all'eventualità che non si riscontri una piena equivalenza tra i trattamenti.

Con il settimo, l'ottavo, il nono e il decimo motivo aggiunto, il RTI Fulmine ha riproposto, rispettivamente, il primo, il secondo, il terzo e il quarto motivo del ricorso introduttivo.

12. Il Comune ha argomentato per l'infondatezza del quinto e del sesto motivo aggiunto e, quanto ai motivi aggiunti dal settimo al decimo, ha riproposto le eccezioni sollevate in relazione ai corrispondenti motivi del ricorso introduttivo, insistendo, in particolare, per l'inammissibilità del nono e del decimo motivo per violazione del divieto di *ne bis in idem*.

Anche Soluzioni Postali ha chiesto il rigetto nel merito del quinto e del sesto motivo aggiunto e ha riproposto le eccezioni già sollevate.

13. In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie e repliche.

All'udienza pubblica dell'11 giugno 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

14. Seguendo l'ordine di esame dei motivi indicato dalla ricorrente, si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni di inammissibilità sollevate dal Comune e dalla controinteressata con riferimento al primo e al secondo motivo del ricorso introduttivo (e al settimo e all'ottavo motivo aggiunto), fondate sulla non sindacabilità delle valutazioni tecnico-discrezionali della stazione appaltante e sulla genericità delle censure, in quanto queste ultime sono, comunque, infondate nel merito.

15. Sono infatti infondati il primo motivo del ricorso introduttivo e il settimo motivo aggiunto, con cui è stata denunciata la mancata equivalenza del CCNL applicato dall'aggiudicataria rispetto a quello indicato nella legge di gara.

15.1. Al riguardo, giova innanzitutto richiamare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 209/2024, stabilisce che "*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*" (comma 1), che le stazioni appaltanti indicano nei documenti iniziali di gara il contratto collettivo applicabile, in conformità al comma 1 e all'Allegato I.01 (comma 2), e che "*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*" (comma 3). In tal caso, "*prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110 in conformità all'allegato I.01*" (comma 4).

L'art. 4 dell'Allegato I.01 individua le componenti del trattamento economico e i parametri del trattamento normativo da porre a raffronto ai fini della verifica di equivalenza, precisando che le tutele normative sono equivalenti quando gli scostamenti rispetto a tali parametri sono marginali.

La legge di gara ha dato attuazione a tali previsioni: come sopra riferito, l'art. 9 del disciplinare impone all'aggiudicatario di garantire l'applicazione del CCNL K711 "*oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative*"; l'art. 16 richiede all'operatore che adotti un diverso CCNL di inserire nell'offerta tecnica la dichiarazione di equivalenze delle tutele; l'art. 24 affida al RUP il compito di verificare, "*laddove non effettuata in sede di verifica di congruità dell'offerta*",

"*l'equivalenza delle tutele nel caso in cui l'aggiudicatario abbia dichiarato di applicare un diverso contratto collettivo nazionale*".

15.2. Quanto ai criteri che devono presiedere alla verifica di equivalenza, la giurisprudenza ha chiarito che la stazione appaltante deve formulare "*un giudizio complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico, in maniera da valorizzare nell'insieme le singole voci di cui si compone il CCNL indicato in sede di presentazione dell'offerta al fine di verificare se, al di là di singoli, episodici, scostamenti, sia comunque complessivamente in grado di garantire un livello di tutela equivalente (anche, eventualmente, all'esito di compensazioni tra singole divergenti componenti) a quello offerto dal CCNL indicato negli atti di gara*". Non è, quindi, condivisibile l'impostazione che "*pretende di desumere la non equivalenza unicamente dal numero degli scostamenti individuati, senza alcuna valutazione del loro effettivo rilievo e, soprattutto, senza considerare l'esame complessivo delle tutele assicurate*" (Cons. Stato, Sez. IV, 2 dicembre 2025, n. 9484).

Trattandosi di un giudizio complessivo che, in assenza delle linee guida ministeriali sulla marginalità degli scostamenti, implica apprezzamenti di natura tecnica, la stazione appaltante, dopo aver considerato l'incidenza dei singoli scostamenti, è chiamata a esprimere un giudizio qualitativo sulla loro rilevanza alla luce della valutazione complessiva delle tutele; tale valutazione è sindacabile in sede giurisdizionale nei limiti propri del sindacato sulla discrezionalità tecnica, ossia soltanto per illogicità, irragionevolezza, abnormità o travisamento dei fatti. Valgono, del resto, i principi elaborati in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta, cui l'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 fa espresso rinvio: il sindacato del giudice amministrativo "*non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a*

mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica" (Cons. Stato, Sez. III, 16 settembre 2024, n. 7582; T.A.R. Veneto, Sez. I, 3 dicembre 2024, n. 2871).

15.3. Nel caso di specie, va innanzitutto rilevato come il Comune abbia compiuto la verifica di equivalenza tra i due contratti collettivi. Il RUP ha infatti chiesto a Soluzioni Postali di dimostrare "*sotto il profilo normativo ed economico l'equivalenza del contratto collettivo applicato (I170) rispetto a quello messo a gara*", ha acquisito i relativi chiarimenti e ha concluso la verifica con il verbale del 29 gennaio 2026, richiamato nella determinazione di aggiudicazione. È così smentito il profilo di censura concernente la mancanza della verifica prescritta dall'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 24 del disciplinare.

Quanto all'esito della verifica, l'equivalenza del trattamento economico non è contestata dalla ricorrente e risulta dagli atti: la dichiarazione di Soluzioni Postali evidenzia che le retribuzioni previste dal CCNL I170 sono "*complessivamente superiori, sia in valore assoluto sia per effetto della parametrizzazione su scala crescente*" a quelle del CCNL K711 (cfr. doc. 8 depositato dal Comune), e il RUP ha riscontrato che il costo orario del VI livello del CCNL I170 "*ha valore di 16,46 euro contro i 16,21 euro del CCNL K711 e quindi migliorativo*".

Quanto al trattamento normativo, gli scostamenti su cui insiste la ricorrente sono stati individuati dalla stessa Soluzioni Postali nella tabella comparativa allegata all'offerta, che per ciascun parametro ha messo a raffronto la disciplina dei due contratti collettivi (cfr. doc. 38 depositato dal Comune). La medesima tabella dà conto, peraltro, anche di istituti per i quali il CCNL I170 assicura tutele non previste dal CCNL K711, quali l'iscrizione obbligatoria dei lavoratori al fondo sanitario integrativo contrattuale e il sistema della bilateralità, e indica, per ciascuno dei parametri ritenuti non equivalenti, la misura correttiva da adottare (ad esempio, quanto al lavoro supplementare nel part-time, "*introdurre un tetto di ore supplementari annue simile al 20% per evitare abusi*"; quanto al trattamento economico di malattia, l'adeguamento "*in senso migliorativo,*

riconoscendo il 100% della retribuzione globale per periodi molto più estesi"). Su tali basi, il RUP ha ritenuto che il CCNL I170 sia "*nel suo complesso effettivamente equivalente*" al CCNL K711.

Va sottolineato che tale valutazione comparativa si fonda sul raffronto tra le discipline dei due contratti collettivi, quali fonti generali e astratte delle tutele dei lavoratori. La tabella comparativa pone a confronto, istituto per istituto, le clausole dei due CCNL; gli elementi che compensano gli scostamenti – come l'assistenza sanitaria integrativa e il sistema della bilateralità – sono previsti dal CCNL I170 e non da impegni dell'operatore economico. Del pari, l'equivalenza del trattamento economico discende dalle retribuzioni stabilite dai due contratti collettivi, e non dal riconoscimento di superminimi o di altri emolumenti individuali.

Si tratta di una valutazione complessiva e sintetica, conforme ai principi sopra richiamati, che non presenta profili di manifesta illogicità o di travisamento. Non è, invece, necessario ripercorrere analiticamente ciascuno dei nove parametri indicati dalla ricorrente come peggiorativi: le censure proposte, infatti, si fondano proprio su quella considerazione atomistica dei singoli istituti e sul mero conteggio degli scostamenti che vanno ritenuti inidonei a dimostrare la non equivalenza dei contratti collettivi. Né possono assumere carattere vincolante le soglie numeriche indicate nella relazione illustrativa al bando tipo ANAC n. 1/2023, nella circolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro n. 2/2020 e nel parere del MIT n. 3522/2025, che non hanno valore normativo e che, comunque, non sostituiscono l'apprezzamento in concreto del rilievo degli scostamenti, rimesso alla stazione appaltante (cfr. Cons. Stato, n. 9484/2025, cit.).

Infine, l'effettivo rispetto delle tutele dichiarate attiene alla fase di esecuzione del contratto, nella quale la stazione appaltante è tenuta a vigilare sull'adempimento degli obblighi assunti dall'aggiudicataria (art. 9 del disciplinare).

16. Sono parimenti infondati il secondo motivo del ricorso introduttivo e l'ottavo motivo aggiunto, relativi all'incongruità del costo della manodopera.

16.1. L'art. 41, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023 affida al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la determinazione, in apposite tabelle, del costo del lavoro sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva; il comma 14 dello stesso articolo, pur prevedendo lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo assoggettato al ribasso, consente all'operatore economico "*di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale*". L'art. 110, comma 5, lett. *d)*, impone l'esclusione dell'offerta se "*il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13*".

Come già chiarito da questa Sezione, "*i costi medi della manodopera, indicati nelle tabelle ministeriali, non assumono valore di parametro assoluto e inderogabile, ma svolgono una funzione indicativa, ben potendo l'impresa concorrente evidenziare una particolare organizzazione imprenditoriale idonea a dimostrare la sostenibilità degli scostamenti*", in quanto la previsione di inderogabilità "*riguarda il trattamento normativo e retributivo del lavoratore in base ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva e non anche la spesa globale sostenuta dall'impresa per il personale nell'espletamento della commessa posta in gara*". Ne consegue che lo scostamento dalle tabelle ministeriali "*non comporta l'automatica esclusione dalla gara: la stazione appaltante deve piuttosto valutare il concreto rilievo di tale scostamento nell'ambito del complessivo giudizio discrezionale sulla possibile anomalia dell'offerta*" (T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 2871/2024, cit., che richiama Cons. Stato, Sez. V, 15 aprile 2024, n. 3407). Tale giudizio "*ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta*", e spetta al

ricorrente "*dimostrare la manifesta erroneità o contraddittorietà della valutazione dell'amministrazione, essendo perciò gravato dell'onere della prova relativa*" (Cons. Stato, Sez. III, 22 dicembre 2025, n. 10201).

Quanto alla legge di gara, l'art. 22 del disciplinare stabilisce che il calcolo della soglia di anomalia "*è effettuato ove il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a tre*" e che, al di fuori di tale ipotesi, "*la stazione appaltante si riserva la facoltà di sottoporre a verifica un'offerta che,* […] *ivi inclusi i costi della manodopera, appaia anormalmente bassa*".

16.2. Alla luce di tali principi, le censure della ricorrente non possono essere condivise.

In primo luogo, il raffronto con le tabelle ministeriali di cui al decreto direttoriale n. 135 del 19 dicembre 2025 è privo di pertinenza, poiché tali tabelle si riferiscono a un contratto collettivo (quello della logistica, trasporto merci e spedizioni) diverso tanto da quello applicato da Soluzioni Postali, per il quale – come riconosciuto dalla stessa ricorrente – non sono state adottate tabelle ministeriali, quanto da quello indicato dalla stazione appaltante. Le medesime considerazioni valgono per il raffronto tra il costo giornaliero della manodopera esposto dall'aggiudicataria e quello stimato dalla stazione appaltante, che è stato calcolato sulla base di un diverso contratto collettivo e di diversi livelli di inquadramento.

In secondo luogo, il RUP ha verificato che i costi orari indicati da Soluzioni Postali (€ 15,80 per il VI livello e € 13,11 per il IV livello) sono superiori al "*minimo salariale previsto dal contratto collettivo indicato dall'operatore economico*", e la ricorrente non ha dedotto elementi idonei a dimostrare il contrario. Il calcolo con cui la ricorrente pretende di dimostrare l'incongruità del costo della manodopera (pari, a suo dire, a € 360.240,00) si fonda, infatti, sui costi medi orari delle tabelle ministeriali sopra richiamate. Sennonché, "*non può* […] *desumersi dal mero disallineamento tra costo della manodopera indicato nell'offerta e costo medio del lavoro rappresentato nelle*

tabelle ministeriali, la violazione dei minimi salariali" (Cons. Stato, Sez. V, 4 dicembre 2025, n. 9566), tanto più quando, come nel caso in esame, tali tabelle si riferiscono a un diverso contratto collettivo.

In terzo luogo, la stima del monte ore e dei costi della manodopera indicata nella documentazione di gara costituisce un valore da cui gli offerenti possono discostarsi, seppur dovendo fornire adeguata motivazione: sicché la circostanza che Soluzioni Postali abbia offerto un monte ore superiore a quello stimato dalla stazione appaltante, con un costo complessivo non proporzionalmente maggiore, non rivela, di per sé, alcuna incongruità, tenuto conto che la stima della stazione appaltante era riferita a un diverso contratto collettivo e a diversi livelli di inquadramento.

In quarto luogo, il numero degli addetti indicato nell'elenco del personale ai fini della clausola sociale non vincola l'organizzazione del servizio offerta dall'aggiudicataria, considerato che l'art. 9 del disciplinare fa salva "*la necessaria armonizzazione con la propria organizzazione e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto*" e prevede che "*il personale da riassorbire è definito in esito ad una verifica congiunta con appaltatore e sindacati*".

Infine, quanto all'asserita esiguità delle spese generali, va rilevato che la ricorrente si è limitata a dedurre l'insufficienza dell'importo delle spese generali rispetto ad alcuni costi (punti di giacenza e sistemi informatici), senza dimostrare che tale profilo, anche considerato l'utile d'impresa del 7/8 % dichiarato nell'offerta, fosse tale da rendere l'offerta complessivamente inattendibile e, dunque, da rendere manifestamente irragionevole la scelta della stazione appaltante di non attivare il subprocedimento di verifica dell'anomalia. Ciò tenuto conto che "*fatti salvi i trattamenti minimi retributivi, gli scostamenti del costo del personale ben possono trovare compensazione, o copertura sotto il profilo economico-finanziario, in altre voci, quali quelle per spese generali, fondi accantonamenti rischi, utile d'impresa*" (Cons. Stato, n. 9566/2025, cit.).

17. Il quinto motivo aggiunto è anch'esso infondato.

Anzitutto, non è condivisibile l'assunto per cui l'impegno ad adottare i correttivi dimostrerebbe di per sé la non equivalenza dei due contratti collettivi. Come si è visto, il RUP ha ritenuto il CCNL I170 equivalente al CCNL K711 "*nel suo complesso*" e ha preso in considerazione l'impegno ad adottare i correttivi "*per le sole parti non equivalenti*". La circostanza che l'operatore economico si sia impegnato ad allineare alcuni istituti alla disciplina del CCNL indicato dalla stazione appaltante non può quindi valere come ammissione della non equivalenza complessiva, ma rappresenta una garanzia ulteriore per i lavoratori impiegati nell'appalto.

Il giudizio di equivalenza, del resto, poggia sul raffronto tra i due contratti collettivi: il trattamento economico previsto dal CCNL I170 non è inferiore a quello del CCNL K711, e la stazione appaltante ha ritenuto complessivamente equivalente anche il trattamento normativo, tenendo conto delle tutele previste dall'uno e dall'altro contratto collettivo. I correttivi, dunque, si aggiungono a un giudizio di equivalenza già formulato sulla base delle tutele contrattuali e non ne costituiscono il presupposto; ciò rende irrilevante stabilire, in questa sede, se e in quale misura impegni unilaterali dell'operatore economico possano, di per sé, sopperire alla mancanza di equivalenza tra i contratti collettivi posti a raffronto.

18. Parimenti infondato è il sesto motivo aggiunto.

Non sussiste, in primo luogo, alcuna modifica dell'offerta. I correttivi erano già indicati nella tabella comparativa allegata all'offerta tecnica, cui rinviava espressamente la dichiarazione di equivalenza; la tabella trasmessa in sede di chiarimenti è identica a quella prodotta in gara, cui Soluzioni Postali ha aggiunto soltanto la dichiarazione di impegno ad adottare i correttivi. Tale dichiarazione, d'altro canto, non ha introdotto un contenuto nuovo, ma ha esplicitato quanto già dichiarato da Soluzioni Postali nella domanda di partecipazione, ossia che il CCNL applicato "*garantisce le stesse tutele economico e normative rispetto a quello indicato nel bando*

(K711)", in conformità all'obbligo, gravante sull'aggiudicatario ai sensi dell'art. 9 del disciplinare, di applicare "*un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative*". Si tratta, dunque, di un chiarimento consentito dall'art. 101, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 14 del disciplinare, in quanto non ha modificato il contenuto dell'offerta.

Neppure l'offerta economica ha subito modifiche. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente nella memoria di replica, il passaggio del verbale del RUP secondo cui dalla tabella dei costi della manodopera "*si evince un costo complessivo della manodopera superiore a quello indicato in sede di gara*" si riferisce al raffronto tra il costo esposto da Soluzioni Postali nella tabella allegata all'offerta (€ 224.895,00) e quello stimato dalla stazione appaltante nella documentazione di gara (€ 191.966,26), e non a un incremento dei costi dichiarati dall'aggiudicataria.

Inoltre, l'offerta non è plurima, alternativa o condizionata. L'impegno assunto da Soluzioni Postali è unico e determinato: esso ha a oggetto i correttivi individuati nella tabella comparativa e riguarda i soli istituti già qualificati come non equivalenti nella medesima tabella. L'espressione "*laddove non dovesse riscontrarsi una piena equivalenza tra i trattamenti previsti*" non subordina l'offerta a un evento incerto, né rimette alla stazione appaltante o all'offerente la scelta tra più soluzioni alternative, ma si limita a circoscrivere l'ambito di applicazione dei correttivi agli istituti per i quali la tabella stessa aveva rilevato lo scostamento.

19. Il terzo e il quarto motivo del ricorso introduttivo, riproposti con il nono e il decimo motivo aggiunto, sono inammissibili per violazione del divieto di *ne bis in idem.*

Con tali censure, la ricorrente contesta l'applicazione della formula proporzionale inversa per il ricalcolo del punteggio economico e, quindi, la legittimità della determinazione di annullamento in autotutela n. 2025/59/0092 del 14 novembre 2025, dei verbali n. 3 e n. 4 della Commissione giudicatrice e della formula di cui all'allegato 3 al disciplinare; la determinazione di aggiudicazione n. 2026/59/0006 del 30 gennaio

2026 è censurata, sotto tale profilo, soltanto in via derivata. Si tratta, tuttavia, degli stessi atti già impugnati con il ricorso R.G. n. 2474/2025, sulla base delle medesime ragioni di doglianza: la violazione dell'autovincolo derivante dal riferimento, contenuto nella legge di gara, alla interpolazione lineare; l'incertezza della *lex specialis*, in violazione dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento; la sterilizzazione della componente economica dell'offerta.

Su tali doglianze questa Sezione si è già pronunciata con la sentenza n. 103/2026, rilevando che "*il disciplinare (art. 18.2 e allegato 3) – pur avendo denominato la regola di calcolo come «interpolazione lineare» – ha in realtà predeterminato senza ambiguità la relazione matematica da impiegare per l'attribuzione del coefficiente economico, espressa nel rapporto Ci = Amax/Ai, dove il denominatore è il prezzo offerto dal singolo concorrente e il numeratore coincide con il prezzo più conveniente*"; che "*la prima valutazione della commissione* […] *integra un errore meramente esecutivo rispetto alla regola autoimposta dalla lex specialis*"; che "*l'impropria intestazione («interpolazione lineare») non incrina l'univocità della regola matematica precostituita*"; che, quanto alla lamentata sterilizzazione della componente economica, "*i punteggi ricalcolati mostrano un apprezzabile collegamento tra convenienza economica e attribuzione del coefficiente, senza amplificare, da un lato, il peso del ribasso (pur sempre valorizzato, a favore di parte ricorrente, mediante l'attribuzione del relativo punteggio massimo) e senza, dall'altro lato, dare luogo ad alcuna violazione del principio di par condicio, rimanendo infatti del tutto inalterate le regole enunciate nella lex specialis*".

È la stessa ricorrente, del resto, ad ammettere che tali censure sono già state proposte nel giudizio definito con la sentenza n. 103/2026.

La pendenza, alla data dell'udienza di discussione, del giudizio di appello avverso la sentenza n. 103/2026, sulla quale la ricorrente fa leva per escludere l'operatività del divieto, non conduce a diverse conclusioni. Con la proposizione del ricorso R.G. n.

2474/2025, il RTI Fulmine ha consumato il proprio potere di impugnazione nei confronti degli atti sopra indicati, sicché la medesima domanda, già decisa da questa Sezione, non può essere riproposta in un nuovo giudizio di primo grado: il rimedio avverso la sentenza che l'ha respinta è soltanto l'appello, che la ricorrente ha in effetti proposto. Il divieto di *ne bis in idem* preclude, peraltro, anche le ulteriori argomentazioni volte a contestare i medesimi atti, come quella relativa alla violazione del bando tipo ANAC, che avrebbero potuto essere dedotte nel precedente giudizio, avente ad oggetto i medesimi atti.

In ogni caso, l'appello è stato respinto dal Consiglio di Stato, che ha confermato la sentenza n. 103/2026, osservando, tra l'altro, che "*il contrasto tra rubrica (che nel caso di specie reca la definizione formale di «interpolazione lineare») e contenuto della relativa disposizione (che, sempre nel caso di specie, reca invece la formula matematica della «proporzione inversa») va sempre risolto in base al noto brocardo secondo cui rubrica legis non est lex*" (Cons. Stato, Sez. V, 2 luglio 2026, n. 5298).

20. L'infondatezza e l'inammissibilità delle censure proposte comportano il rigetto della domanda di declaratoria di inefficacia del contratto e di subentro nello stesso, nonché della domanda risarcitoria, non sussistendo l'illiceità della condotta dell'amministrazione.

21. In conclusione, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti vanno in parte dichiarati inammissibili e in parte respinti.

22. La peculiarità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sul ricorso per motivi aggiunti, come in

epigrafe proposti, in parte li dichiara inammissibili e in parte li respinge, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Nicola Bardino, Consigliere

Alberto Ramon, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Alberto Ramon **Leonardo Pasanisi**

IL SEGRETARIO