

APPALTI: T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Prima, Sentenza, 23 giugno 2024, n. 4698

Appalti - Appalto di servizi – Procedimento verifica congruità dell'offerta – C.C.N.L. di settore sopravvenuto -Applicabilità al procedimento in corso -Ragioni

La stipula del nuovo C.C.N.L. di settore, sopravvenuta nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta, per un verso comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto e, per altro verso, impone alla stazione appaltante di tenere conto, nel corso del procedimento di verifica della congruità, anche dei nuovi livelli retributivi previsti, in quanto sicuramente applicabili alla futura esecuzione del contratto da affidare e, conseguentemente, di verificare se l'offerta economica dell'impresa individuata come possibile aggiudicataria sia in grado di sostenere anche i nuovi costi. (1).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 12 novembre 2024, n. 9042; sez. VII, 26 giugno 2024 n. 5659; sez. V, 15 gennaio 2024 n. 453; 7 luglio 2023 n. 6652; sez. III, 3 maggio 2022 n. 3460.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Società Regionale per la Sanità Spa e di Istituto di Vigilanza Privata Turrus S.r.l. e di Security Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – L'Istituto di Vigilanza Doria s.r.l. ha impugnato, con il ricorso e i motivi aggiunti depositati in data 23 settembre 2024, formulati in esito all'integrale conoscenza dei verbali di valutazione della congruità dell'offerta della controinteressata, la determina del D.G. di So.Re.Sa. n. 184 del 30 luglio 2024, con la quale è stata disposta, in favore dell'Istituto di Vigilanza Privata Turrus s.r.l., l'aggiudicazione dei servizi di vigilanza armata ed aggiuntivi presso le sedi delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Campania per il lotto n. 9 (A.O. Luigi Vanvitelli), nonché tutti gli atti della procedura che hanno ammesso e valutato l'offerta di quest'ultima, in particolare il verbale del R.U.P. n. 7 del 30 maggio 2024 e n. 8 del 9 giugno 2024, nei quali ne è dichiarata la congruità.

2. – La ricorrente ha dedotto, in ricorso, in sintesi, l'illegittimità degli atti impugnati:

- per violazione, da parte della Turriss s.r.l., dei limiti di partecipazione e di aggiudicazione previsti dalla disciplina di gara per favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese (ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016), applicabili anche nei confronti degli operatori che, come nella specie, risponderebbero ad un “*unico centro di interessi*” (motivo *sub I*);
- per aver omesso, la società aggiudicataria, di dichiarare modifiche soggettive nel corso della gara (motivo *sub II*);
- in ragione della sostenuta anomalia dell'offerta presentata dalla controinteressata, in tesi irrispettosa anche dei trattamenti minimi salariali (motivo *sub III*);

Con i *cit.* motivi aggiunti dep. il 23/9/2024 l'Istituto ricorrente ha ulteriormente argomentato la censura *sub III*, deducendo che l'offerta della Turriss s.r.l. sarebbe anomala “*non rispettando i trattamenti salariali minimi*” alla luce del nuovo CCNL (approvato nel 2024) e delle Tabelle Ministeriali (pubblicate nel giugno 2024 [*recte*: l'8 agosto 2024]).

3. – Si sono costituite in giudizio So.Re.Sa. s.p.a. e l'Istituto Turriss s.r.l., entrambi chiedendo la reiezione del ricorso per infondatezza e, in via preliminare, eccependone l'inammissibilità per due profili, in ragione, da un lato, dell'assenza, nel compendio impugnatorio, di motivi di censura riguardanti la società Security Service, collocata in posizione *potiore* rispetto alla ricorrente nella graduatoria del lotto n. 9 e, dall'altro, ancor più a monte, stante l'omessa impugnazione, *illo tempore*, da parte della ricorrente, dell'aggiudicazione originariamente disposta da So.Re.Sa. nel 2022, poi “*superata*” a seguito di un ampio contenzioso che ha condotto a plurime esclusioni dalla procedura, a valle del quale la S.A. ha dato impulso alla verifica della anomalia nei confronti della odierna controinteressata, originariamente seconda in graduatoria, poi risultata aggiudicataria.

4. – Si è costituita in giudizio, con atto del 23 settembre 2024, la Security Service s.r.l.

5. – Di seguito al deposito in giudizio, da parte di So.Re.Sa., in vista dell'udienza del 15 gennaio 2025, del verbale del R.U.P. del 28 marzo 2024, nel quale, tra l'altro, si è proceduto a verificare la segnalata appartenenza della Turriss s.r.l. al Gruppo H.C.M. ai fini dell'applicazione dei vincoli di aggiudicazione previsti dalla legge di gara, parte ricorrente ha depositato, in data 12 febbraio 2025,

un ulteriore atto per motivi aggiunti, censurando la verifica condotta sul punto dal R.U.P., afflitta, a suo dire, da gravi lacune istruttorie e da conseguente *deficit* motivazionale.

6. – Dopo ampio scambio di memorie, anche in replica, tra le parti, e deposito di documenti in vista della definizione della controversia, all’udienza pubblica del 7 maggio 2025 la causa è stata introitata in decisione.

7. – L’eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività, poi estesa al secondo atto per motivi aggiunti, va accolta in parte, nei sensi di cui appresso.

7.1. – Va premesso, anzitutto, che l’impugnata aggiudicazione n. 184/2024 costituisce un provvedimento distinto e autonomo rispetto all’aggiudicazione disposta due anni prima, nel senso che non ne comporta alcuna “*reviviscenza*” (di qui la non concludenza dell’arresto valorizzato dalle difese di So.Re.Sa. e della controinteressata a sostegno dell’eccepita inammissibilità, riferito a un caso del genere), essendo fondato, di contro, su una rinnovata attività istruttoria condotta dalla S.A. con riferimento, in particolare, alla verifica di anomalia e alla questione dell’appartenenza della Turris s.r.l. a un unico centro decisionale ai fini dell’operatività dei vincoli di aggiudicazione (si v. i verbali n. 7/2024 e 8/2024 e il verbale del 28 marzo 2024).

7.2. – Ciò posto, l’omessa impugnazione da parte dell’odierna ricorrente dell’aggiudicazione n. 206/2022 in favore di Sevitavia Sicurezza s.r.l. (alla quale è poi subentrato altro operatore economico), definitivamente annullata dal Consiglio di Stato (Sez. III, sentenza n. 4628 del 24 maggio 2024) su ricorso dell’odierna controinteressata, classificatasi seconda, non impedisce alla ricorrente, ad avviso del Collegio, di censurare l’aggiudicazione qui in contestazione (n. 184/2024) con doglianze che investono – soltanto – il tratto della procedura evidenziale oggetto di rinnovazione, le quali, nella misura in cui si appuntano sulla correttezza delle verifiche e sulla legittimità delle ragioni poste a sostegno delle nuove determinazioni assunte da So.Re.Sa. dopo l’annullamento giurisdizionale dell’aggiudicazione n. 206/2022, devono ritenersi pienamente ammissibili.

7.3. – Si è al cospetto, invero, di una rinnovata attività procedimentale e istruttoria compiuta da So.Re.Sa., culminata nell’adozione di un provvedimento di aggiudicazione (n. 184/2024) distinto dal precedente (n. 206/2022), immediatamente e autonomamente lesivo, idoneo, pertanto, a fondare

l'emersione dell'interesse alla sua caducazione, nei limiti di quanto appena osservato, indipendentemente dall'occasione che l'ha originato, vale a dire il contenzioso avviato dalla controinteressata, conclusosi con l'annullamento dell'aggiudicazione n. 206/2022 (come da sentenza di questo T.A.R., sez. I, 17 gennaio 2024, n. 452, confermata dalla *cit.* Cons. Stato, Sez. III, 24 maggio 2024, n. 4628).

7.4. – Sulla scorta di tali coordinate devono ritenersi pienamente scrutinabili le censure che, rivolgendosi alle determinazioni assunte da So.Re.Sa. dopo l'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione n. 206/2022, si incentrano, nello specifico, sulla verifica di anomalia e sulla ritenuta inapplicabilità del vincolo di aggiudicazione alla Turris s.r.l. (di cui ai menzionati verbali n. 7/2024 e 8/2024 e del 28 marzo 2024, presupposti all'aggiudicazione, anch'essi impugnati).

7.5. – Vanno dichiarate inammissibili, per converso, le doglianze che rimontano alla fase (ormai “*crystallizzata*”) della procedura che precede la rinnovazione e che attengono ad aspetti che So.re.Sa. non ha riesaminato in esito all'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione, le quali, di conseguenza, ben avrebbero potuto e dovuto essere sollevate – come condivisibilmente eccepito dalla difesa di Turris s.r.l. e di So.Re.Sa. – rispetto al primo provvedimento di aggiudicazione del 2022.

7.6. – Ne deriva l'inammissibilità della doglianza incentrata sulle omissioni dichiarative della controinteressata riguardanti le modifiche soggettive intervenute in corso di gara – la fusione per incorporazione in Cosmopol s.p.a. e la successiva cessione (in presunta chiave elusiva) delle quote da quest'ultima ad altra società – e sulle connesse ricadute, di carattere sostanziale, sul possesso continuativo dei requisiti soggettivi in capo alla Turris s.r.l., ai sensi dell'art. 80 del d.lgs. 50/2016, posto che Cosmopol s.p.a. ne sarebbe priva (motivo di ricorso *sub* II).

7.7. – Ne deriva l'inammissibilità, *in parte qua*, altresì, del secondo atto per motivi aggiunti, nel quale la medesima doglianza è ulteriormente argomentata da parte ricorrente con il richiamo a un'ulteriore operazione societaria, cioè l'acquisto (e la titolarità, seppure per un breve periodo, dal 20 agosto 2021 al 7 aprile 2022), dell'intero pacchetto di quote della Turris s.r.l. da parte della *cit.* Cosmopol s.p.a.

7.8. – Trattasi, invero, di una censura (complessa) con la quale sono sollevate questioni – concernenti come detto l'assolvimento degli obblighi dichiarativi e la persistenza dei requisiti soggettivi in capo

alla Turris s.r.l. dopo essere stata incorporata o, comunque, totalmente partecipata dalla Cosmopol s.p.a. – che non hanno formato oggetto di alcuna rivalutazione da parte di So.Re.Sa. in esito all’annullamento giurisdizionale (dell’aggiudica del 2022) e che, perciò stesso, non possono essere proposte in questa sede siccome esulano dal perimetro della rinnovata istruttoria svolta dalla S.A.

7.9. – La scrutinata eccezione di inammissibilità per tardività, insistentemente argomentata da So.Re.Sa. e dalla Turris s.r.l., va accolta, in conclusione, solo in parte, dovendosi escludere effetti decadenziali o preclusioni di sorta relativamente alle censure (sull’applicazione dei vincoli di aggiudicazione e sulla verifica di congruità) con le quali la ricorrente ha dedotto vizi di legittimità propri della sola rinnovata aggiudicazione (e non, invece, degli atti precedenti), la quale costituisce l’esito (pregiudizievole) di una nuova ponderazione degli interessi in dipendenza dell’acquisizione di nuovi elementi di fatto da parte della S.A. (si v. in tal senso Cons. Stato, Sez. V, 10 dicembre 2020, n. 7907), ed è pertanto impugnabile.

8. – Va respinta, invece, l’eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, motivata sulla scorta della omessa formulazione di censure nei riguardi della seconda graduata Security Service s.r.l., che precede la ricorrente in graduatoria nel lotto n. 9 per cui è controversia.

8.1. – Opera, infatti, nei confronti della Security Service s.r.l., una preclusione derivante dall’applicazione del vincolo di aggiudicazione previsto dalla *lex specialis* di gara (p. 14), essendo la medesima società già aggiudicataria di quattro lotti della procedura, con la conseguenza che, non potendo aspirare a conseguire (anche) l’aggiudicazione del lotto per cui si controverte, l’interesse a una sua estromissione dalla graduatoria (o a una sua retrocessione) difetta di attualità e concretezza, non costituendo, nei fatti, la (posizione della) ridetta società, un ostacolo reale al conseguimento dell’affidamento (configurandosi, semmai, come ostacolo solo “*ipotetico*”, nell’eventualità, trascurabile se non propriamente teorica, che trovi applicazione la previsione capitolare, invocata dalla Turris s.r.l., in tema di assegnazione di ulteriori lotti anche in favore di chi, come la Security Service, è già destinatario di quattro lotti, previsione destinata a operare nei marginali casi in cui l’offerta del concorrente sia rimasta o sia *ab origine* l’unica in gara, il che non è nella specie).

9. – Tanto premesso in via pregiudiziale, può procedersi alla disamina, nel merito, dei motivi di gravame.

10. – Sono infondate le doglianze – formulate nel ricorso (*sub* I) e nei motivi aggiunti del 13 febbraio 2025 – con cui la ricorrente rivendica l'applicazione, nei confronti della Turris s.r.l., dei limiti di partecipazione e di aggiudicazione previsti dalla disciplina di gara sul presupposto che quest'ultima risponderebbe a un “*unico centro di interessi*” (il Gruppo societario HCM), rispetto al quale è già “*esaurito*” il numero massimo di aggiudicazioni conseguibili (n. 4), con la conseguenza che le sarebbe preclusa l'aggiudicazione del lotto per cui è controversia (n. 9).

10.1. – Parte ricorrente valorizza, a sostegno della censura, operazioni societarie – l'asserita fusione per incorporazione della Turris s.r.l. nella Cosmopol s.p.a. e l'appartenenza dell'intero pacchetto di quote della Turris s.r.l., seppure per un breve periodo (dal 20 agosto 2021 al 7 aprile 2022), al socio unico Cosmopol s.p.a. – che hanno formato oggetto di istruttoria aggiornata da parte della S.A. (si v. l'impugnato verbale R.U.P. del 28 marzo 2024), la quale, ad avviso del Collegio, ha legittimamente escluso la sussistenza di ragioni ostative all'aggiudicazione in favore della Turris s.r.l.

10.2. – La determinazione di So.Re.Sa., che esclude l'operatività dei vincoli, formalizzata nel *cit.* verbale R.U.P. del 28 marzo 2024 può ritenersi in linea, infatti, vista anche la “*risalenza*” della procedura in esame, con la giurisprudenza del Consiglio di Stato che predica la necessità di ancorare l'accertamento da parte della S.A. sulla sussistenza di unitari centri di interesse, sul piano temporale, al momento dell'aggiudicazione, del quale si riconosce la sostanziale centralità (“*Pertanto la stazione appaltante, all'atto della aggiudicazione, avrebbe dovuto accertare se -OMISSIS- fosse riconducibile al medesimo centro decisionale a cui facevano capo altre società concorrenti, già aggiudicatari di altri lotti*”: v. Cons. Stato, Sez. III, 4 marzo 2024, n. 2089).

10.3. – In tal senso, si è specificato, “*è l'aggiudicazione il momento in cui si manifesta l'illegittima concentrazione, in capo ad un solo soggetto, di forme elusive, rendendo concreta la violazione del divieto di accaparramento o di concentrazioni oligopolistiche o monopolistiche del mercato, che il vincolo di aggiudicazione è finalizzato ad evitare*” (Cons. Stato, Sez. III n. 2089/2024, *cit.*).

10.4. – Su tali premesse, la delibera dei So.Re.Sa. resiste alle censure mosse dalla ricorrente; all’atto dell’aggiudicazione, infatti, non sussiste alcun collegamento della società ricorrente con l’unitario centro di interessi che fa capo al Gruppo H.C.M.

10.4.1. – La presunta fusione è, a ben vedere, del tutto improduttiva di effetti a norma degli artt. 2504 e 2504 *bis* c.c., non constando la redazione di alcun atto di fusione e, in ogni caso, avendo la Turris s.r.l. espressamente deliberato, in forma totalitaria, come comprovato, la revoca dell’approvazione del progetto di fusione.

10.4.2. – Né, sotto altro profilo, i pochi mesi in cui la proprietà della Turris s.r.l. è stata acquisita da Cosmopol s.p.a. (che ha poi ceduto tutte le quote alla BM1 s.r.l. in forza di acquisto effettuato con atto del 27 aprile 2022) possono valere, ad avviso del Collegio, a travolgere la legittimità dell’aggiudicazione disposta in favore della controinteressata ben due anni dopo, tenuto conto, per un verso, dei profili di evidente peculiarità e della risalenza della procedura evidenziale (indetta nel 2019), interessata da un ampio contenzioso e, dall’altro, posto che, sul piano della *ratio legis*, non si apprezzano, nella specie, lesioni attuali e concrete degli interessi e dei valori pro-concorrenziali presidiati dai vincoli di partecipazione e aggiudicazione di cui parte ricorrente invoca, assai rigidamente, l’applicazione.

11. – Va scrutinata, da ultimo, la doglianza con cui è dedotta l’illegittimità della verifica di congruità svolta da So.Re.Sa. (motivo *sub* III del ricorso e motivi aggiunti del 23 settembre 2024) sull’offerta dell’aggiudicataria, che, ad avviso della ricorrente, non sarebbe sostenibile “*alla luce del nuovo CCNL (approvato nel 2024) e delle Tabelle Ministeriali (pubblicate nel giugno 2024)*”.

La censura è fondata.

11.1. – La verifica di congruità dell’offerta della società dell’aggiudicataria deve ritenersi viziata in quanto condotta da So.Re.Sa., dopo un ripensamento (si v. gli impugnati verbali n. 7 e n. 8), prescindendo, consapevolmente, dai nuovi costi della manodopera di cui ai rinnovi contrattuali che hanno interessato il “*CCNL per il personale dipendente degli istituti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari*”.

11.2. – La S.A., ad avviso del Collegio, ha erroneamente trascurato, pur essendone al corrente (si v. verbale n. 7/2024), le variazioni retributive ascrivibili all’adozione del nuovo C.C.N.L. (approvato nel 2024) per il personale dipendente degli istituti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, il quale avrebbe trovato sicura applicazione nel corso della fase esecutiva dell’instaurando rapporto contrattuale con l’aggiudicataria.

11.3. – Non viene in rilievo nella specie, del resto, la mera “*reviviscenza*” di una aggiudicazione precedentemente disposta (quella del 2022) e, nemmeno, diversamente da quanto obiettato dalla Turris s.r.l., una serie di “*atti [che] costituiscono appendice dei contenziosi avviati tempestivamente da altri operatori*”.

Viene in rilievo, al contrario, una rinnovata attività amministrativa di So.Re.Sa., condotta sulla scorta di una istruttoria aggiornata, tesa alla verifica della – attuale – congruità e sostenibilità (“*in executivis*”) dell’offerta dell’aggiudicataria, rispetto alla quale il Collegio, malgrado la consapevolezza delle (invocate) peculiarità che hanno connotato l’andamento della procedura evidenziale, non può esimersi dal fare applicazione della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla verifica di anomalia, secondo cui la S.A. non può prescindere dall’esame delle voci di costo ragionevolmente attendibili in sede esecutiva, ivi incluse le variazioni retributive ascrivibili all’adozione di un nuovo C.C.N.L., ancorché sopraggiunto alle offerte e diverso da quello tenuto in considerazione dall’amministrazione ai fini del calcolo del costo della manodopera (si v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 12 novembre 2024, n. 9042; Id., Sez. VII, 26 giugno 2024 n. 5659; Id., Sez. V, 15 gennaio 2024 n. 453).

11.4. – Si è affermato, sul punto, che un conto sono la normativa e i dati vigenti e disponibili al momento della formulazione dell’offerta, altra cosa sono le giustificazioni nel procedimento di anomalia: “*quest’ultimo tende a prevenire un vulnus di qualità e affidabilità in executivis, e dev’essere condotto in relazione a dati ed elementi, il più possibile concreti e attuali, destinati a caratterizzare l’esecuzione del rapporto: è dunque evidente che in sede di giustificazioni avrebbero dovuto essere considerati i costi del lavoro derivanti dalla nuova tornata di contrattazione collettiva*” (Cons. Stato, Sez. III, 03 maggio 2022 n. 3460); è pertanto “*irrilevante la circostanza che per il*

calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri di altro precedente CCNL (...) la verifica di congruità si proietta anche sulla fase di esecuzione del contratto, mentre i dati utilizzati per la predisposizione del bando di gara e per il calcolo dell'importo a base di gara hanno il solo scopo di effettuare una stima minima del costo del lavoro del contratto da affidare" (Cons. Stato, Sez. V, 07 luglio 2023 n. 6652).

11.5. – In conclusione, la stipula del nuovo C.C.N.L. di settore, sopravvenuta nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta, per un verso comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto e, per altro verso, impone alla stazione appaltante di tenere conto, nel corso del procedimento di verifica della congruità, anche dei nuovi livelli retributivi previsti, in quanto sicuramente applicabili alla futura esecuzione del contratto da affidare e, conseguentemente, di verificare se l'offerta economica dell'impresa individuata come possibile aggiudicataria sia in grado di sostenere anche i nuovi costi.

12. – Ne deriva l'accoglimento della censura e, con essa, sul piano conformativo, il parziale rinnovo della procedura di verifica dell'attendibilità dell'offerta da parte della stazione appaltante, la quale dovrà accertare se l'applicazione degli aumenti salariali previsti dal rinnovo del C.C.N.L. del 2024 confermi, o meno, la sostenibilità dell'offerta dell'aggiudicataria sotto il profilo economico-finanziario.

13. – In conclusione:

- il ricorso è in parte inammissibile (quanto al motivo *sub* II), in parte infondato (quanto al motivo *sub* I) e in parte fondato (quanto al motivo *sub* III);
- i motivi aggiunti depositati il 23 settembre 2024 sono fondati;
- i motivi aggiunti depositati il 12 febbraio 2025 sono in parte infondati e in parte inammissibili.

14. – Le spese di giudizio, attesa la complessità delle questioni esaminate e le specificità della vicenda contenziosa possono essere compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, così dispone:

- accoglie in parte, nei sensi e nei limiti indicati in motivazione, il ricorso così come integrato dai motivi aggiunti depositati il 23 settembre 2024 e, per l'effetto, annulla l'impugnata aggiudicazione di cui alla D.G. di So.Re.Sa. n. 184/2024, disponendo il parziale rinnovo della procedura di verifica dell'attendibilità dell'offerta dell'Istituto Turrus s.r.l. nei sensi indicati in motivazione;
- in parte dichiara inammissibili e in parte rigetta, secondo quanto indicato in motivazione, i motivi aggiunti depositati il 12 febbraio 2025.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore

Fabio Di Lorenzo, Primo Referendario