

Verifica della congruità dell'offerta relativamente ai costi della manodopera: la S.A ha l'obbligo di parametrare il relativo giudizio sul nuovo CCNL intervenuto nelle more dell'aggiudicazione

di Vittoria Chiacchio

Data di pubblicazione: 10-7-2025

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.

Guida alla lettura

Con la sentenza in commento, il Tar partenopeo – adito in sede di impugnazione – dapprima con ricorso principale seguito da proposizione di motivi aggiunti - degli atti relativi all'aggiudicazione dei servizi di vigilanza armata e aggiuntivi presso le sedi delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione Campania - dichiara l'**annullamento della cennata aggiudicazione in ragione della mancata copertura dei costi minimi salariali da parte dell'operatore economico.**

Fulcro della pronuncia è l'asserita anomalia dell'offerta presentata dall' aggiudicataria poiché in contrasto con i nuovi minimi salariali – e relative tabelle ministeriali – entrati in vigore – nelle more della procedura.

In particolare, nelle more della procedura entrava in vigore un nuovo CCNL – corredato dalle relative tabelle ministeriali – ben applicabile alla stessa.

L'adito Collegio – ritenendo condivisibile il ragionamento posto a base del gravame - rilevava l'illegittimo *agere* della Stazione appaltante sul duplice rilievo che essa:

- fosse perfettamente consapevole della sopravvenuta efficacia del nuovo CCNL;
- purtuttavia, riteneva di escludere le sopravvenute variazioni retributive recate dal cennato CCNL dalla verifica di congruità dell'offerta dell'aggiudicataria.

Tali illegittimità – sottolinea il Tar adito - risultavano maggiormente evidenti sul mero rilievo che l'appalto da aggiudicarsi sarebbe stato indubbiamente eseguito **nel periodo di efficacia del sopravvenuto – nuovo – CCNL.**

Profilo interessante recato dalla pronuncia in commento è quello alla stregua del **quale la verifica dell'anomalia dell'offerta non deve essere parametrata unicamente sui canoni vigenti al momento di indizione della procedura bensì *pro futuro*** ovvero su quelli che vigeranno al **momento di esecuzione dell'appalto**.

In particolare, la valutazione dell'offerta non può cristallizzarsi al momento dell'apertura delle buste ma deve andare oltre, dovendo tener conto dell'evoluzione contrattuale in essere e prevedibile, tanto al fine di evitare che un'offerta – teoricamente sostenibile – in fase esecutiva si riveli inattuabile.

È onere, quindi, della Stazione appaltante – **anche in ossequio al codificato principio del risultato – valutare la tenuta nel tempo dell'offerta alla stregua dei CCNL sopravvenuti**.

Ne deriva, dunque, in capo alla Stazione appaltante l'obbligo di valutare - a monte - l'impatto dei nuovi livelli retributivi e – a valle – la sostenibilità dell'offerta relativamente all'effettivo costo del personale nella fase esecutiva alla stregua delle coordinate del nuovo CCNL.

Avendo – illegittimamente - omesso tali verifiche, il Collegio dichiara:

- l'annullamento dell'impugnata aggiudicazione;
- l'invito per la Stazione appaltante a procedere nuovamente alla verifica di congruità delle offerte alla stregua di quanto introdotto dal nuovo CCNL e relative tabelle.

Dovere di completezza impone l'evidenziare che analoga questione è stata analizzata anche dal **Tar Piemonte con sentenza n. 205 del 24 gennaio 2025**.

Anche nella cennata pronuncia l'adito Collegio ha sottolineato come la verifica non abbia un obiettivo limitato alla valutazione della attendibilità dell'offerta agli esclusivi fini dell'aggiudicazione (e quindi con un orizzonte temporale segnato dallo svolgimento della procedura di gara), **ma è rivolta anche (se non soprattutto) all'esecuzione del contratto**, vale a dire a garantire che la proposta individuata come possibile aggiudicataria della gara **sia idonea a realizzare il programma negoziale**. La valutazione dell'amministrazione appaltante non può prescindere, quindi, dal prendere in considerazione anche quei costi che con ragionevole certezza si presenteranno nel corso dell'esecuzione, nell'entità e nella consistenza prevedibile al tempo in cui la verifica di congruità sia effettuata.

Pubblicato il 23/06/2025

N. 04698/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04258/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4258 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Istituto di Vigilanza Doria S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 7904119D54, rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Lentini, Italo Rocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, Azienda Ospedaliera Universitaria Luigi Vanvitelli, H.C.M. S.p.A., Bm1 S.r.l., Cosmopol S.p.A., non costituiti in giudizio;
Società Regionale per la Sanità Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Fianza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Istituto di Vigilanza Privata Turrus S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Arturo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Melisurgo n. 4;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a – della determina del Direttore Generale di SO.RE.SA. n. 184 del 30.7.2024, successivamente comunicata, con la quale si è disposta in favore dell'Istituto di Vigilanza Privata Turrus s.r.l. la aggiudicazione dei servizi di vigilanza armata ed aggiuntivi presso le sedi delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Campania lotto n. 9 (Azienda Ospedaliera Luigi Vanvitelli);

b – di tutti gli atti della procedura che hanno ammesso e valutato la offerta della odierna aggiudicataria;

c – del verbale del RUP n. 7 del 30.5.2024 e n. 8 del 9.6.2024 che ha dichiarato la congruità della offerta dell'Istituto di Vigilanza Privata Turrus s.r.l.;

d – ove esistenti, degli atti e delle procedure di verifica del possesso dei requisiti soggettivi e speciali della impresa dichiarata aggiudicataria;

e – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

nonché per l'accertamento

in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 lett. d) n. 1) c.p.a., del diritto della Società ricorrente alla aggiudicazione dell'appalto (Lotto 9) anche previa declaratoria di inefficacia del contratto, medio tempore stipulato.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Istituto di Vigilanza Doria S.r.l. il 23 settembre 2024:

a – della determina del Direttore Generale di SO.RE.SA. n. 184 del 30.7.2024, successivamente comunicata, con la quale si è disposta in favore dell'Istituto di Vigilanza Privata Turrus s.r.l. la aggiudicazione dei servizi di vigilanza armata ed aggiuntivi presso le sedi delle

Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Campania lotto n. 9 (Azienda Ospedaliera Luigi Vanvitelli);

b – di tutti gli atti della procedura che hanno ammesso e valutato la offerta della odierna aggiudicataria;

c – del verbale del RUP n. 7 del 30.5.2024 e n. 8 del 9.6.2024 che ha dichiarato la congruità della offerta dell'Istituto di Vigilanza Privata Turrus s.r.l.;

d – ove esistenti, degli atti e delle procedure di verifica del possesso dei requisiti soggettivi e speciali della impresa dichiarata aggiudicataria;

e – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

nonché per l'accertamento

in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 lett. d) n. 1) c.p.a., del diritto della Società ricorrente alla aggiudicazione dell'appalto (Lotto 9) anche previa declaratoria di inefficacia del contratto, medio tempore stipulato.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Istituto di Vigilanza Doria S.r.l. il 12 febbraio 2025:

a – del verbale del RUP del 28.3.2024 nella parte in cui ha escluso profili escludenti in danno

dell'Istituto di Vigilanza Privata Turrus s.r.l.

b – di tutti gli atti istruttori al verbale sub a);

c – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

nonché per l'accertamento

in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 lett. d) n. 1) c.p.a., del diritto della Società ricorrente alla aggiudicazione dell'appalto (Lotto 9) anche previa declaratoria di inefficacia del contratto, medio tempore stipulato.

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 Turrus 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 interess”* (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 Turris 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 Turris 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 Turris 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 concluzionalità 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 Turriss 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 Turriss 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 Turriss 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'eccepita 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 risponderrebbe a un "*unico centro di interest*" (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 Turriss s.r.l. nella Cosmopol s.p.a. e l’appartenenza dell’intero pacchetto di quote della Turriss 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 ostantive all’aggiudicazione in favore della Turriss 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 Turriss 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 Turriss 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 *“irrelevante 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 Turriz 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