

T.A.R. Napoli (Campania), Sez. I, 29/09/2025, n. 6436

SVOLGIMENTO E MOTIVI

1. È controversa, nel presente giudizio, la legittimità dell'aggiudicazione n. 322 del 29/06/2025 dell'appalto per l'esecuzione delle Opere di completamento nel Comune di Sessa Aurunca del Grande Progetto La Bandiera Blu del Litorale Domitio (CIG: ()), disposta dal Comune di Sessa Aurunca in favore della controinteressata D.C. s.r.l.

2. Ad avviso della società ricorrente l'impugnato provvedimento sarebbe viziato, per un primo profilo, sul rilievo che il certificato S.O.A. prodotto dalla controinteressata risulta scaduto alla data di presentazione delle offerte (13/09/2024) e, inoltre, considerato che la S.A. avrebbe omesso di verificare la congruità del costo della manodopera rispetto ai minimi salariali retributivi, nonostante l'indicazione, nell'offerta economica dell'aggiudicataria (contenente un ribasso del 12,40%), del medesimo costo della mano d'opera come individuato nella lex specialis (€ 323.968,68) a dispetto dei numerosi lavori aggiuntivi dalla stessa offerti, ossia un prolungamento del tratto fognario in loc. Maiano di ben 3.000 ml. a fronte di un progetto che ne prevede la realizzazione per circa 8.000 ml. (motivo sub II).

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Sessa Aurunca, il Comune di Albanella quale C.U.C. Albanella-Sessa Aurunca e la società controinteressata, tutti concludendo per l'infondatezza delle censure sollevate in ricorso, del quale hanno conseguentemente invocato la reiezione.

4. Alla Camera di Consiglio del 3 settembre 2025 convocata per la disamina dell'istanza di tutela cautelare, in vista della quale le parti hanno depositato memorie e documenti, è stato dato avviso, ai sensi dell'art. 60 e 120 c.p.a., della possibile definizione della controversia con sentenza in forma semplificata, non ravvisandosi profili di criticità quanto alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e in ragione della liquidità delle questioni sollevate.

5. Il ricorso merita accoglimento nei sensi e nei limiti appresso indicati.

6. È fondato il motivo sub II, con il quale parte ricorrente lamenta l'illegittimità dell'omissione, da parte della S.A., della verifica di congruità dei costi della manodopera indicati nell'offerta dell'aggiudicataria.

7. Diversamente da quanto obiettato dalla C.U.C., che sostiene che le migliori offerte dall'aggiudicataria consisterebbero, in buona sostanza, nella sostituzione di lavorazioni previste a base d'asta con altre tipologie di lavorazioni o con la sostituzione di prodotti quasi sempre senza aggiungere opere, emerge dalla lettura dell'offerta della controinteressata (cfr. Relazione Tecnica Interventi Migliorativi, p. 19 e ss.) la proposta, da parte sua, di una serie di interventi migliorativi tra i quali, in particolare, il menzionato prolungamento del tratto fognario per 3 km a fronte degli 8 km previsti nel progetto a base di gara.

7.1. Tale significativo scostamento in aumento (superiore al 35% della lunghezza del tratto fognario prevista in progetto) non può che tradursi, ragionevolmente, in un impiego aggiuntivo di manodopera e, di conseguenza, salvo prova contraria, in una correlata lievitazione dei relativi costi che l'operatore economico sarà tenuto a sopportare: di tale incremento dei costi non vi è traccia nell'offerta prodotta dall'aggiudicataria, che ha quantificato i costi della manodopera, come accennato, nel medesimo importo stimato dalla Stazione appaltante (€ 323.968,68).

La stessa C.U.C., del resto, non disconosce che dalle migliori scaturisca un costo aggiuntivo, limitandosi a contestarne la significatività (dal progetto migliorativo proposto dalla D. non emergono lavorazioni che, in concreto, comportano un incremento significativo del costo della manodopera) (p. 8, memoria dep. il 28/8/2025).

7.2. Di qui la tesi della ricorrente, condivisibile, della doverosità della valutazione della congruità del costo della manodopera indicato dalla controinteressata, al fine di verificare se e come lo stesso, in quanto identico a quello stimato nella lex specialis, sia capace di assorbire, senza intaccare i minimi salari retributivi, anche la realizzazione di ulteriori 3 km (rispetto agli 8 km previsti in progetto) di tratto fognario.

7.3. È evidente, infatti, a fronte della proposta di migliorie progettuali che comportano un cospicuo aumento quantitativo delle lavorazioni, che assume una consistenza meramente formale il dato dell'identità dell'importo indicato in offerta con quello stimato dalla Stazione appaltante come costo della manodopera, del quale si configura, sul piano sostanziale, un ribasso.

7.4. Le migliorie, infatti, non rientrano fra le prestazioni necessarie che completano la commessa e che, pertanto, la stazione appaltante considera al fine di compiere la sua stima preventiva dei costi della manodopera (Cons. St., Sez. III, n. 3573/2020; T.A.R. Salerno, sez. I, n.187/2024; T.A.R. Napoli, sez. I, n. 6307/2020).

7.5. L'impiego aggiuntivo di manodopera richiesto dalle migliorie nella specie offerte dall'aggiudicataria impone, a fronte dell'indicazione da parte di quest'ultima di un importo per i relativi costi identico a quello stimato dalla S.A., la sottoposizione dell'offerta a verifica di congruità in forza del combinato disposto degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, D.Lgs. n. 36 del 2023.

8. Il ricorso è dunque meritevole di accoglimento, rivelandosi fondata la censura sub II, mentre va respinto il motivo di ricorso sub I, avendo la stessa ricorrente preso atto che la difesa della soc. controinteressata ha allegato il proprio certificato SOA n. 58963/17/00 del 27/03/2025, dando atto di aver prodotto per errore in gara il vecchio certificato n. 44472/17/00 del 26/07/2021 (da cui non risultava l'effettuazione della verifica triennale).

9. In conclusione la S.A., in conformità al presente decum, profilandosi nella specie un ribasso, da parte dell'aggiudicataria, per quanto sopra osservato, sul piano sostanziale, dei costi della manodopera stimati nella lex specialis di gara (ribasso senza dubbio ammissibile anche con il nuovo codice: cfr., sul punto, Cons. Stato, Sez. V, n. 9255/2024), dovrà svolgere la predetta verifica di congruità tenendo presenti le disposizioni degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1 (che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia) del D.Lgs. n. 36 del 2023.

9.1. Per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera, infatti, la conseguenza non è l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia (Cons. Stato, Sez. V, n. 9255/2024, cit.): in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre al rispetto dei minimi salariali (si v., inter alia, T.A.R. Firenze, sez. IV, n. 120/2024).

10. Le spese di giudizio, attesa la peculiarità della fattispecie all'esame, possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione ai fini dello svolgimento dell'indicata verifica di congruità e, per effetto, annulla l'impugnata aggiudicazione.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 3 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati (*Omissis*).

Campi meta

Massima : *In materia di appalti pubblici, qualora un operatore economico presenti un'offerta contenente significative migliorie che comportano un cospicuo aumento "quantitativo" delle lavorazioni rispetto al progetto a base di gara (come un prolungamento di un tratto fognario superiore al 35%), ma indichi un costo della manodopera identico a quello stimato dalla stazione appaltante nella lex specialis, si configura un "ribasso" sul piano sostanziale di tale costo.*

Supporto Alla Lettura :

GARE PUBBLICHE

L'intera disciplina dei contratti pubblici, dalla fase di programmazione fino all'esecuzione, è contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici, oggi rappresentato dal Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Il Codice attua le direttive comunitarie e costituisce la fonte primaria della materia, definendo i principi che devono guidare l'azione amministrativa: Principio del Risultato (Art. 1): Orientamento primario all'efficacia e all'efficienza nell'affidamento e nell'esecuzione del contratto, visto come obiettivo di interesse pubblico. Principio della Fiducia (Art. 2): Valorizzazione dell'autonomia decisionale e della discrezionalità amministrativa delle Stazioni Appaltanti, limitando la responsabilità solo ai casi di dolo o colpa grave. Principio di Accesso al Mercato (Art. 3): Garanzia della massima partecipazione degli operatori economici, attraverso l'applicazione di un regime di tassatività delle cause di esclusione e la promozione della concorrenza. Il D.Lgs. 36/2023, oltre a consolidare le procedure classiche, innova la materia con forte enfasi sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, rendendo obbligatorio l'uso di piattaforme elettroniche e dell'interoperabilità tra banche dati (come la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici). Il Codice distingue la disciplina a seconda del valore del contratto: gli Appalti Sottosoglia (al di sotto delle soglie di rilevanza europea) beneficiano di semplificazioni procedurali e della prevalenza del Principio del Risultato sulla formalità, mentre gli Appalti Soprasoglia sono soggetti al massimo rigore normativo e agli obblighi di pubblicità a livello europeo. A garanzia della legalità e della correttezza delle procedure opera l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), autorità indipendente che svolge la funzione di vigilanza sull'osservanza del Codice e previene fenomeni corruttivi nel settore degli appalti.