amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La questione della ribassabilità o meno dei costi della manodopera dall'importo posto a base di gara nella giurisprudenza formatasi alla luce del d.lgs. n. 36 del 2023

di **Roberto Musone**

(Avvocato)

Sommario

1. Premessa. 2. L'orientamento contrario alla ribassabilità. 3. L'orientamento favorevole alla ribassabilità dei costi della manodopera. 4. Conclusioni.

Abstract

The essay analyses whether, under current case-law, pursuant to article 41, paragraph 14, of the Italian Legislative Decree No. 36 of 2023, companies can still include their labour costs in the possible reduction of the amount made up of contest of a call for tenders, as was the case under previous article 23, paragraph 16, of the Legislative Decree No. 50 of 2016, which, however, required only safety costs to be excluded from the amount made up of contest. All the main arguments put forward by each of the two opposite orientations are carefully examined.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

L'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ha posto all'attenzione dell'interprete la questione della ribassabilità o meno dei costi della manodopera dall'importo posto a base d'asta, atteso che, rispetto al previgente art. 23, comma 16, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, secondo cui «I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso», l'art. 41, comma 14, secondo periodo, del codice attuale prevede ora che «I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso», sebbene, in base all'ultimo periodo, «Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale».

Secondo un primo orientamento della giurisprudenza, nettamente maggioritario, i costi della manodopera vanno inclusi nell'importo cui applicare il ribasso offerto in gara dai concorrenti, ferma restando la doverosa dimostrazione da parte del concorrente della maggiore efficienza della propria organizzazione aziendale, quale condizione che giustifica la quantificazione più bassa dei costi della manodopera, ai sensi dell'art. 41, comma 14, terzo periodo. In sostanza, in continuità con quanto avveniva sotto il d.lgs. n. 50 del 2016, i costi della manodopera, seppur indicati separatamente negli atti di gara, continuerebbero a costituire una componente dell'importo su cui l'operatore applica il ribasso per definire il prezzo contrattuale[1].

Secondo un altro orientamento, invece, i costi della manodopera vanno esclusi dall'importo cui applicare il ribasso offerto in gara dai concorrenti, ferma restando – anche per tale orientamento – la doverosa dimostrazione da parte del concorrente della maggiore efficienza della propria organizzazione aziendale per poter operare una quantificazione più bassa della propria offerta. In sostanza, diversamente da quanto accadeva nel sistema previgente, ora i costi della manodopera non sarebbero direttamente ribassabili, ma il concorrente con costi del lavoro inferiori potrebbe comunque giovarsi della propria favorevole situazione organizzativa, offrendo un maggior ribasso sull'importo dei lavori, servizi o forniture oggetto della commessa[2].

---

[1] Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 19 giugno 2025, n. 4608; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 3 giugno 2025, n. 1740; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 maggio 2025, n. 422; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390; Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2025, n. 3611; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 17 aprile 2025, n. 705; Cons. Stato, sez. III, 8 aprile 2025, n. 2981; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 marzo 2025, n. 111; T.A.R. Sardegna, sez. II, 18 marzo 2025, n. 250; T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 15 marzo 2025, n. 353; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 28 febbraio 2025, n. 786; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 27 febbraio 2025, n. 407; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393; T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 340; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 agosto 2024, n. 15720; T.A.R. Campania, sez. II, 13 giugno 2024, n. 3732; T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 19 dicembre 2023, n. 3787; Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665, tutte in tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[2] Cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 10 aprile 2025, n. 146; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 11

ISSN 2036-7821

Indubbiamente, il quadro giurisprudenziale non è univoco e non mancano pronunce che si prestano – ed effettivamente si sono prestate – a più letture, come nel caso della sentenza del Consiglio di Stato n. 9254 del 2024, richiamata quale ulteriore fondamento giustificativo da parte di entrambi gli orientamenti, la quale, se da un lato aderisce apertamente alle argomentazioni proprie della tesi della ribassabilità[3], dall'altro risolve la vicenda sottoposta al proprio esame sostenendo «che l'importo ribassabile (ovvero l'importo a cui andava applicato il ribasso percentuale offerto dalle imprese concorrenti) era pari alla somma del costo dei lavori e dei costi per la progettazione esecutiva e coordinamento sicurezza in fase di progettazione, al netto dei costi della manodopera»[4]. Peraltro, nonostante la palese contraddittorietà, non si può che concludere che l'anzidetta pronuncia, laddove sia addotta in chiave confermativa anche dall'orientamento contrario alla ribassabilità riportando proprio tale passo[5], sia «richiamata impropriamente», perché una siffatta conclusione si spiega soltanto in ragione della peculiare formulazione della *lex specialis* di gara nella procedura oggetto di tale decisione del Consiglio di Stato[6]. Talora anche questo si esprime in termini dubitativi[7].

Non si potrebbe quindi ritenere – come asserito di recente e in maniera opinabile da una sentenza dell'orientamento favorevole alla ribassabilità – che non vi sarebbe «un vero e proprio contrasto giurisprudenziale sul punto»[8].

Al massimo, un punto di contatto può aversi in fatto di modalità di esclusione dalla gara. In tal senso, entrambi gli orientamenti giurisprudenziali non attribuiscono – né potrebbero farlo, in considerazione del tenore letterale dell'art. 41, comma 14, terzo periodo – portata automaticamente escludente al ribasso del costo della manodopera stimato dalla stazione appaltante[9]. Infatti, la conseguenza per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera non è l'esclusione dalla gara ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia, sede nella quale l'operatore avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente

---

gennaio 2024, n. 147; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 13 dicembre 2024, n. 759; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 11 novembre 2024, n. 3127; Id., 31 ottobre 2024, n. 3000; T.A.R. Liguria, sez. I, 14 ottobre 2024, n. 673; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 8 febbraio 2024, n. 119, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

3 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit., capi 16.4-16.6.

4 Id., capo 18.2 della sentenza. Sul punto cfr. F. GASPARI, *Sulla ribassabilità dei costi della manodopera: la più "gattopardiana" delle disposizioni del D.Lgs. n. 36/2023*, in *www.ufficioappalti.com*, 24 marzo 2025, p. 4.

5 In tal senso cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738, cit. e T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 13 dicembre 2024, n. 759, cit.

6 In tal senso cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.

7 In tal senso, «quand'anche il ribasso dei costi relativi alla manodopera fosse consentito dalle norme primarie, l'esplicita ed inequivoca previsione di segno contrario portata dalla – non impugnata – *lex specialis* non consentiva la presentazione di un'offerta riportante un simile ribasso» (Cons. Stato, sez. III, 12 novembre 2024, n. 9084, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*).

8 T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.

9 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.

ISSN 2036-7821

organizzazione aziendale, tale da consentire una diminuzione del costo del lavoro rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante, oltre al rispetto dei minimi salariali, una conclusione accolta tanto dall'orientamento favorevole[10] quanto da quello contrario[11] alla ribassabilità.

2. L'orientamento contrario alla ribassabilità dei costi della manodopera.

L'orientamento contrario alla ribassabilità è largamente minoritario, accolto solo dalla giurisprudenza di prima istanza e con argomentazioni nettamente meno sviluppate rispetto a quello favorevole.

Il filone giurisprudenziale in esame rileva che, in termini di ricostruzione generale, qualora la *lex specialis* di gara abbia nettamente distinto una parte del valore del contratto di appalto come spesa incomprimibile – quale appunto quella afferente al costo del personale – ed abbia specificato, con riferimento alla restante parte della base d'asta, l'offerta del massimo ribasso, solo su questo costo l'operatore è legittimato a proporre la sua offerta in ribasso[12].

Più esattamente, l'art. 41, comma 14, contiene il riferimento a due concetti distinti e non sovrapponibili, ossia «l'importo posto a base di gara» di cui al primo periodo, nell'individuare il quale la stazione appaltante deve prevedere anche i costi della manodopera, e l'«importo assoggettato al ribasso» di cui al secondo periodo, dal quale, invece, i «costi della manodopera» devono essere scorporati[13]. Tale previsione normativa vieta, quindi, che i costi della manodopera, pur rientrando nel più generale importo posto a base d'asta, siano inclusi nell'importo assoggettato al ribasso, ovvero nell'importo sul quale dovrà essere applicato il ribasso percentuale offerto dal concorrente, e ciò all'evidente fine di non sottostimare le retribuzioni da erogare ai lavoratori applicati nell'esecuzione delle commesse pubbliche. Questo, tuttavia, non esclude che, per come espressamente previsto dal legislatore in coerenza con l'orientamento giurisprudenziale formatosi sotto la vigenza della precedente normativa in tema di appalti, ciascun concorrente possa, in via separata rispetto all'importo assoggettato al ribasso (ovvero quello sul quale applicare la percentuale di ribasso), esporre una cifra, a titolo di costi della manodopera, inferiore

10 Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 maggio 2025, n. 422, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; Cons. Stato, sez. III, 8 aprile 2025, n. 2981, cit.; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 marzo 2025, n. 111, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 28 febbraio 2025, n. 786, cit.; T.A.R. Sardegna, sez. II, 18 marzo 2025, n. 250, cit.; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 27 febbraio 2025, n. 407, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

11 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761, cit.

12 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 11 gennaio 2024, n. 147, cit.

13 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761, cit. e T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 8 febbraio 2024, n. 119, cit.

ISSN 2036-7821

rispetto a quella che la stazione appaltante ha previsto *ex ante* nell'ambito del più ampio importo posto a base di gara. Ciò, tuttavia, potrà avvenire a condizione che tale, per così dire, "indiretto" ribasso dei costi della manodopera risulti coerente con una «più efficiente organizzazione aziendale», che l'operatore dovrà dimostrare in sede di verifica dell'anomalia, doverosamente promossa dalla stazione appaltante[14].

In sostanza, nella nuova disciplina, gli oneri della manodopera quantificati dalla stazione appaltante non sono direttamente ribassabili, come accadeva nel sistema previgente, in quanto vanno scorporati dalla base d'asta da assoggettare a ribasso. Pertanto, ai fini dell'aggiudicazione rileva esclusivamente la percentuale di ribasso riferita all'importo dei lavori o servizi da appaltare, al netto dei costi della manodopera e della sicurezza[15], perché è a tale importo della base d'asta – così determinato – che deve applicarsi il ribasso offerto[16].

Pertanto, qualora l'operatore economico disponga di un'organizzazione aziendale particolarmente efficiente, che gli consenta di abbattere i costi della manodopera, questi possono essere diminuiti in via indiretta e riflessa, ossia offrendo un più elevato ribasso sull'importo dei lavori o dei servizi oggetto della commessa. Detto altrimenti, anche se la formulazione del ribasso è consentita esclusivamente sul valore dell'appalto al netto dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante e degli oneri di sicurezza, il concorrente ha comunque la facoltà di ridurre indirettamente i primi aumentando la percentuale di sconto praticata sulla componente direttamente ribassabile. Naturalmente, i minori costi della manodopera che l'operatore ritiene di sopportare in concreto vanno specificati nell'offerta economica, ai sensi dell'art. 108, comma 9, nonché giustificati mediante la dimostrazione della propria efficienza aziendale[17].

Ora, se il ribasso viene relazionato all'intera offerta, inclusiva dei costi della manodopera, lo stesso opererebbe, di per sé, anche su detti costi, contravvenendo al divieto – per effetto del necessario scorporo degli stessi – seppur non assoluto di ribasso, che, invece, va espressamente rappresentato e, quindi, conseguentemente giustificato sotto il profilo dell'anomalia. In altri termini, i costi della manodopera, astrattamente non ribassabili, anche se inseriti nella medesima base d'asta, vanno espunti dal calcolo del ribasso stesso (altrimenti si determinerebbe un automatico ribasso vietato sia pur non in senso assoluto dalla norma), di modo che, se ribassati,

14 Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 8 febbraio 2024, n. 119, cit., che – si noti – richiama Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665, cit., come la pronuncia in commento.

15 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761, cit.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 31 ottobre 2024, n. 3000, cit.; T.A.R. Liguria, sez. I, 14 ottobre 2024, n. 673, cit.

16 Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738, cit.; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 13 dicembre 2024, n. 759, cit.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 11 novembre 2024, n. 3127, cit.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 31 ottobre 2024, n. 3000, cit.

17 Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 31 ottobre 2024, n. 3000, cit. e T.A.R. Liguria, sez. I, 14 ottobre 2024, n. 673, cit.

ISSN 2036-7821

la correlata dichiarazione deve essere espressa autonomamente e giustificata in base all'art. 41, comma 14, terzo periodo[18].

Ne consegue, in definitiva, che, anche se contribuiscono a determinare la base d'asta, i costi della manodopera vanno, comunque, scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, poiché non sono ribassabili, a meno che, con indicazione a parte, che quindi prescinde dal ribasso, non vengano espressamente indicati con importo diverso e, se inferiori a quanto stabilito dal seggio di gara, giustificati in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta[19].

Per questo, tale orientamento ritiene censurabile il comportamento di una stazione appaltante che abbia ritenuto di applicare il ribasso anche ai costi della manodopera, mentre avrebbe dovuto orientare il proprio comportamento alla ricerca dell'effettiva volontà espressa dall'offerente. In tal senso, come ha chiarito anche il Consiglio di Stato, l'operato della stazione appaltante, volto alla ricerca dell'effettiva volontà espressa dall'offerente, sulla base di quanto inequivocabilmente indicato sia nel dettaglio degli importi ribassabili e non ribassabili del costo dei lavori, sia nella parte relativa all'indicazione del costo della manodopera concretamente offerto, è peraltro del tutto coerente con i principi del risultato e della fiducia, quali codificati dal nuovo codice dei contratti pubblici[20]. Più in generale, a fronte della possibile ambiguità dell'impegno assunto dall'operatore economico, che magari potrebbe emergere successivamente all'aggiudicazione, la stazione appaltante deve comunque procedere ad una più penetrante indagine della sua effettiva volontà, in applicazione della regola giurisprudenziale secondo cui nelle gare pubbliche è ammissibile un'attività interpretativa della volontà dell'impresa partecipante alla gara da parte della stazione appaltante, al fine di superare eventuali ambiguità nella formulazione dell'offerta, purché si giunga ad esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale[21].

Richiamando la sentenza del Consiglio di Stato n. 5665 del 2023, che è stata la prima pronuncia del Consiglio di Stato ad essersi occupata del tema in esame dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023 e sulla base di questo, si rileva che l'art. 41, comma 14, ha significativamente operato una netta «"inversione di rotta"» rispetto al d.lgs. n. 50 del 2016, il cui art. 97, comma 6, non imponeva il divieto di ribasso sui costi di manodopera. Conseguentemente, la disciplina che stabilisce l'obbligatorietà dello scorporo dei costi di manodopera dall'importo assoggettato al ribasso ha natura innovativa. Ciò non significa che è esclusa la possibilità per l'operatore di proporre un ribasso che coinvolga anche i costi della manodopera. L'operatore potrà

18 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761, cit. e T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738, cit., che entrambe richiamano sul punto Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.

19 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761, cit.

20 *Ibid.*, che richiama Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.

21 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit., che richiama, tra le altre, Cons. Stato, sez. III, 12 luglio 2018, n. 4284, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

ISSN 2036-7821

formulare un ribasso che li coinvolga ma dovrà anche dimostrare che tale ribasso derivi da una «più efficiente organizzazione aziendale» o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera, secondo il tradizionale orientamento giurisprudenziale in linea l'art. 41 Cost.[22].

Si ricorda poi come, alla luce della pronuncia del Consiglio di Stato n. 9254 del 2024, si sia correttamente affermato che la complessiva disciplina di cui all'art. 41, comma 14, all'art. 108, comma 9 e all'art. 110, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023, mira a contemperare la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. – che apparirebbe violata ove s'impedisse ad un operatore economico di dimostrare di contenere anche i costi della manodopera attraverso una maggiore organizzazione aziendale, senza violare i limiti imposti dalla normativa – con i diritti dei lavoratori. A tal fine, anzitutto, lo scorporo, ossia l'indicazione separata delle due tipologie di costi, esprime la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio ribasso, svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi. Inoltre, sempre a tal fine, l'art. 108, comma 9, innovando rispetto al codice previgente, sanziona espressamente con l'esclusione dalla gara l'omessa indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Infine, anche il successivo art. 110, comma 1, 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[23].

Per contro, numerose sono le ragioni per cui è da respingersi la tesi opposta secondo cui i costi della manodopera, seppur esposti separatamente negli atti di gara, continuerebbero a costituire un elemento della base d'asta sulla quale l'offerente applica il ribasso, che quindi viene formulato sull'importo contrattuale al lordo della manodopera, onde nulla sarebbe mutato rispetto al codice del 2016.

Anzitutto, tale opzione ermeneutica conduce alla sostanziale abrogazione della prescrizione dell'art. 41, comma 14, sulla non diretta ribassabilità della manodopera[24].

Inoltre, essa si pone in contrasto con il criterio direttivo enunciato nella legge delega, di cui all'art. 1, comma 2, lett. t), l. 21 giugno 2022, n. 78, che richiede che «i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso»[25].

Nemmeno poi hanno valenza dirimente le diverse considerazioni contenute nel

22 Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 11 novembre 2024, n. 3127, cit.

23 Cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 10 aprile 2025, n. 146, cit., che richiama Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.

24 Cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 14 ottobre 2024, n. 673, cit.

25 *Ibid.*

ISSN 2036-7821

parere del MIT n. 2154 del 2023[26], nel parere precontenzioso dell'ANAC n. 528 del 2023[27] e nel parere del MIT n. 2505 del 2024[28], frequentemente invocati a proprio supporto dall'opposto orientamento, in quanto tali prese di posizione non solo non pongono in risalto la natura innovativa della disposizione in esame, ma richiamano sostanzialmente la disciplina contenuta nel bando tipo dell'ANAC n. 1 del 2023[29], che è stato redatto sulla base della previgente disciplina di cui al d.lgs. n. 50 del 2016[30].
D'altra parte, contro l'idea che la non ribassabilità dei costi della manodopera, normativamente prevista, non imponga implicitamente anche il relativo scorporo dalla base d'asta[31], è di lapalissiana evidenza che tale obbligatorietà emerge dalla lettera dell'art. 41, comma 14, secondo periodo, secondo cui «I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso»[32].
In effetti, in questo orientamento è frequente il richiamo esplicito alla «*littera legis*»[33] del pertinente quadro normativo come elemento dirimente che depone a favore dello stesso, e anche l'opposto filone ammette che la tesi della non ribassabilità è «maggiormente aderente al dato letterale della norma» di cui all'art. 41, comma 14[34].
Nella medesima direzione depone poi anche la *ratio* della complessiva disciplina in esame, tesa a tutelare una separata considerazione dei costi della manodopera e dei costi della sicurezza, non solo per responsabilizzare gli operatori economici, come rilevato dal Consiglio di Stato nella pronuncia n. 9524 del 2024, ma anche per consentire che gli interessi da contemperare – quelli dei lavoratori e quelli degli imprenditori – abbiano un margine autonomo di oscillazione rispetto alla rigidità del ribasso percentuale della base di gara. In altri termini, ritenere, come sostenuto dall'opposta giurisprudenza, che l'unica base d'asta possa contenere in sé anche i costi della manodopera, pur se indicati nel loro importo al suo interno, vanifica la *ratio* del loro "scorporo" imposto, che mira appunto ad un trattamento, anche del

26 Cfr. MIT, Parere 19 luglio 2023, n. 2154 (*www.lavoripubblici.it/documenti2023/lvpb4/parere-mit-19072023-2154.pdf*).
27 Cfr. ANAC, Delibera 15 novembre 2023, n. 528, in *www.anticorruzione.it*.
28 Cfr. MIT, Parere 17 aprile 2024, n. 2505 (*www.assistal.it/wp-content/uploads/2024/07/PARERE-MIT.pdf*), secondo cui «l'importo assoggettato a ribasso comprende i costi della manodopera, ma la stazione appaltante è tenuta a indicare, come parametro, quanti sono questi costi» (richiamato, *ex plurimis*, da Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.).
29 Cfr. ANAC, Delibera 27 giugno 2023, n. 309, Bando tipo n. 1/2023, Schema di disciplinare di gara, *Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*, in *www.anticorruzione.it*.
30 Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 11 novembre 2024, n. 3127, cit.
31 In tal senso cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 19 dicembre 2023, n. 3787, cit.
32 Cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 10 aprile 2025, n. 146, cit.
33 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 24 aprile 2025, n. 761, cit.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 31 ottobre 2024, n. 3000, cit.; T.A.R. Liguria, sez. I, 14 ottobre 2024, n. 673, cit.
34 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.

ISSN 2036-7821

ribasso, del tutto separato[35].
Infine, la diversa soluzione giungerebbe addirittura a imporre a tutti i concorrenti un ribasso anche sulla manodopera, qualora si volesse offrire un ribasso sulla base d'asta, il tutto in contrasto con l'eccezionalità di tale evenienza, non solo per la *ratio* indicata ma anche per il conseguente obbligo di controllo dell'anomalia. Proprio perché il ribasso offerto anche sui costi della manodopera dà luogo al controllo dell'anomalia dell'offerta, l'operatore è messo correttamente dalla legge nelle condizioni di calibrare tale ribasso indipendentemente da quello afferente all'offerta a base d'asta, atteso che appare del tutto pretestuoso e improbabile ritenere che la capacità di ottenere una maggiore organizzazione sul piano dei costi della manodopera coincida perfettamente, in termini percentuali, con la capacità di contenere gli altri costi e dunque con la percentuale di ribasso offerta per la base d'asta[36].

3. L'orientamento favorevole alla ribassabilità.

La tesi assolutamente maggioritaria resta comunque che, anche alla luce del d.lgs. n. 36 del 2023, i costi della manodopera, seppur indicati separatamente negli atti di gara, continuano a costituire una componente dell'importo su cui l'operatore applica il ribasso per definire il prezzo contrattuale. In tal senso, tanto per l'operatore economico quanto per la stazione appaltante, «l'importo posto a base di gara» cui si riferisce l'art. 41, comma 14, primo periodo, comprende anche i costi della manodopera, importo sul quale va applicato il ribasso complessivo offerto dall'operatore economico. Dal momento quindi che gli operatori economici concorrenti devono sempre applicare il ribasso offerto inclusivo dei costi della manodopera, essi devono logicamente indicare prima in maniera separata i "propri" costi della manodopera, che possono coincidere o meno con quelli indicati dalla stazione appaltante, fermo restando l'onere di una peculiare giustificazione anche in base ad una «più efficiente organizzazione aziendale» in caso di importo inferiore[37].
Come si è detto, la sentenza del Consiglio di Stato n. 5665 del 2023 è stata la prima presa di posizione di Palazzo Spada a basare la tesi della ribassabilità sulle disposizioni del codice vigente, che allora non aveva ancora acquisito efficacia, cui i successivi sviluppi pretori hanno aggiunto ulteriori significative precisazioni. Anche quando tale orientamento richiama la precedente giurisprudenza conforme, il riferimento più ricorrente è sempre a tale sentenza[38].

35 Cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 10 aprile 2025, n. 146, cit.
36 *Ibid*.
37 Cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.
38 Richiamata da Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393, cit.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 340, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n.

ISSN 2036-7821

In effetti, tale pronuncia, per quanto resa su una fattispecie cui era ancora applicabile *ratione temporis* il d.lgs. n. 50 del 2016, contiene *in nuce* le premesse dell'orientamento accolto dalla giurisprudenza maggioritaria che si sarebbe formata in materia sulla base del nuovo codice. Anzitutto, essa osserva che una clausola della *lex specialis* che imponga il divieto di ribasso sui costi della manodopera sarebbe in flagrante contrasto con l'art. 97, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016[39] e, più in generale, con il principio di libera concorrenza nell'affidamento delle commesse pubbliche. Inoltre, un divieto indiscriminato di ribasso sulla manodopera avrebbe numerosi effetti deleteri sulla procedura di gara, quali la standardizzazione dei costi verso l'alto; la sostanziale imposizione di un CCNL individuato dalla stazione appaltante al fine di determinare l'importo stimato dell'appalto; la sostanziale inutilità dello stesso art. 97, comma 6, ossia dell'obbligo per gli operatori economici di rispettare gli oneri inderogabili; e, infine, l'impossibilità, da parte della stazione appaltante, di vagliare l'effettiva congruità in concreto delle offerte presentate dai concorrenti, tenuto conto, tra l'altro, che ciò che la stazione appaltante deve verificare, con riferimento ai costi della manodopera indicati, è l'eventuale scostamento dai dati tabellari medi con riferimento ai costi reali sostenuti dal lavoratore, mentre l'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta, e la correlativa verifica della loro congruità, risponde all'esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione. La valutazione dell'anomalia dell'offerta va quindi effettuata pur sempre considerando tutte le circostanze del caso concreto, poiché anche un utile all'apparenza modesto può comportare un vantaggio significativo sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità e il *curriculum* derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e dall'aver portato a termine un appalto pubblico, cosicché nelle gare pubbliche non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero[40]. Per di più, alla luce del contesto normativo ancora rilevante, l'art. 23, comma 16, d.lgs. n. 50 del 2016, dispone che solo i costi della sicurezza sono scorporati dall'importo soggetto a ribasso. Ma, soprattutto, anche per la soluzione del caso di specie, si rivela dirimente

9254, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Campania, sez. II, 13 giugno 2024, n. 3732, cit.; T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

39 Secondo cui «Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. Non sono, altresì, ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. La stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa».

40 Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 8 aprile 2025, n. 2980; Id., sez. VII, 11 aprile 2025, n. 1998; Id., sez. III, 27 novembre 2024, n. 9514; Id., sez. V, 26 giugno 2024, n. 5628; Id., sez. III, 2 novembre 2023, n. 9421; Id., sez. VI, 4 aprile 2022, n. 2442; Id., sez. III, 13 luglio 2021, n. 5283; Id., sez. V, 22 marzo 2021, n. 2437, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

ISSN 2036-7821

richiamare, quale supporto interpretativo, l'art. 41, comma 14, che, significativamente, opera una netta «"inversione di rotta"» rispetto al d.lgs. n. 50 del 2016. Ora, persino «nel "nuovo Codice"»[41], in applicazione dello specifico criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. t), l. n. 78 del 2022, secondo cui in ogni caso i costi della manodopera e della sicurezza devono essere sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso, è stata fatta salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che un ribasso che coinvolga i primi derivi da una più efficiente organizzazione aziendale, «così armonizzando il criterio di delega con l'art. 41 della Costituzione»[42].

Nella giurisprudenza successiva si afferma quindi – coerentemente – che, nell'accogliere la tesi della ribassabilità, il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione dalla gara la violazione di tale obbligo. L'art. 108, comma 9, innovando solo formalmente rispetto al codice previgente, come riconosciuto nella Relazione illustrativa, sanziona infatti con l'esclusione dalla gara l'omessa indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori, che nel nuovo codice assume una valenza rafforzata come desumibile dall'art. 11, comma 3, secondo cui 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[43]. Del resto, l'art. 97, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016, non prevedeva affatto un divieto indiscriminato di ribasso sui costi della manodopera indicati dalla stazione appaltante, limitandosi a prevedere il divieto di giustificazioni rispetto ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge e con obbligo della stazione appaltante di sottoporre a verifica di congruità l'offerta che, in base ad elementi specifici, apparisse anormalmente bassa[44].

Dal punto di vista normativo, la tesi in esame viene giustificata per lo più sulla base dal combinato disposto dell'art. 41, commi 13 e 14, dell'art. 108, comma 9 e dell'art.

41 Virgolettati nell'originale.

42 Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665, cit.

43 Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.

44 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.

ISSN 2036-7821

110, comma 1[45], dalla cui lettura congiunta emerge l'intento del legislatore di raggiungere un punto di equilibrio tra la tutela della libertà di iniziativa economica privata e la responsabilizzazione degli operatori economici, in modo che questi – nel proporre il ribasso complessivo – siano indotti ad una valutazione di tali costi compatibile con l'effettivo prezzo del lavoro[46].

Anche dal combinato disposto degli ultimi due periodi dell'art. 41, comma 14, discende in realtà che la non ribassabilità dei costi della manodopera, normativamente prevista, non impone implicitamente anche lo scorporo di questi ultimi dalla base d'asta[47].

Di recente, sempre il Consiglio di Stato ha ribadito che la ribassabilità è possibile grazie all'ultimo periodo dell'art. 41, comma 14, dato che l'operatore economico, in sede di verifica dell'anomalia, può dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, con la dimostrazione, ad esempio, di aver pianificato una migliore allocazione delle risorse che comporti risparmi di spesa, sempre nel rispetto dei minimi retributivi previsti dalla legge e ferma restando l'indicazione separata dei costi della manodopera[48].

D'altra parte, il testo dell'art. 41, comma 14, va letto anche tenendo conto della nuova rubrica della disposizione, che non riguarda più solo i «*Livelli* della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi», come recitava in precedenza l'art. 23, d.lgs. n. 50 del 2016, ma anche i «*Livelli e contenuti* della progettazione». La disposizione cioè detta indicazioni rivolte non direttamente all'operatore economico ma alla stazione appaltante, chiarendo alla medesima come deve procedere nel determinare l'importo posto a base di gara e i costi della manodopera e come deve valutare il ribasso complessivo offerto dall'operatore economico. L'indicazione fornita dal legislatore alle stazioni appaltanti non è quella di sottrarre i costi della manodopera al ribasso, bensì di individuarli, cioè quantificarli ai sensi del comma 13, e di scorporare gli stessi dall'importo soggetto a ribasso, cioè di indicare separatamente i medesimi, così come quantificati, rispetto

45 Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 19 giugno 2025, n. 4608, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 3 giugno 2025, n. 1740, cit.; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 maggio 2025, n. 422, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; Cons. Stato, sez. III, 8 aprile 2025, n. 2981, cit.; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 marzo 2025, n. 111, cit.; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.; T.A.R. Sardegna, sez. II, 18 marzo 2025, n. 250, cit.; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 15 marzo 2025, n. 353, cit.; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 28 febbraio 2025, n. 786, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

46 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.

47 Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 27 febbraio 2025, n. 407, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 19 dicembre 2023, n. 3787, cit.

48 Cfr. Cons. Stato, sez. III, 8 aprile 2025, n. 2981, cit.

ISSN 2036-7821

all'importo soggetto a ribasso. Tuttavia, quest'ultimo, cioè l'«importo a base di gara» – ai sensi del primo periodo – comprende anche i costi della manodopera. Per cui, in sintesi, dal raffronto tra il testo dell'art. 23, comma 16, sesto e settimo periodo, d.lgs. n. 50 del 2016 e quello dell'art. 41, comma 14, primo e secondo comma, emerge che la sola novità rispetto alla disciplina previgente consiste nel fatto che i costi della manodopera sono indicati separatamente, ma tale indicazione separata non li sottrae al ribasso[49].

Sotto altro profilo, a favore della tesi della ribassabilità depongono anche i nuovi principi generali del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, che devono ritenersi rivolti non solo nei confronti dell'amministrazione ma anche degli operatori economici, i quali sono tenuti a collaborare al buon esito dell'affidamento, inducendo a circoscrivere le ipotesi di esclusione dalla procedura[50]. Del resto, si deve escludere che le stazioni appaltanti possano prevedere, quale ulteriore causa di esclusione dalla gara, la mancata dimostrazione, tramite l'offerta presentata, che il ribasso complessivo dei costi della manodopera dipende da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi, non essendo rinvenibile tale previsione nel dettato normativo codicistico[51].

Infine, secondo le più recenti interpretazioni del Consiglio di Stato, il criterio direttivo del legislatore delegante di cui all'art. 1, comma 2, lett. t), l. n. 78 del 2022, volto ad imporre una maggiore trasparenza all'azione amministrativa e a rafforzare la tutela della manodopera, è stato recepito contemperandolo con la libertà costituzionalmente garantita di iniziativa economica e d'impresa, la quale non consente di comprimere la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante negli atti di gara[52]. Nondimeno, il riferimento ad una più efficiente organizzazione aziendale quale necessario contemperamento con il la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., che è alla base del mantenimento della possibilità di incidere al ribasso sui costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante, discende non solo e non tanto dalla norma di cui all'art. 41, comma 14, terzo periodo, quanto piuttosto da una più ampia interpretazione sistematica che coinvolge anche altre disposizioni. Da un lato vengono in rilievo l'art. 91, comma 5, secondo periodo e l'art. 108, comma 9, disposizioni dalle quali si desume che l'operatore economico può dichiarare in offerta un importo dei costi della manodopera inferiore a quello fissato dalla stazione appaltante negli atti di gara. Dall'altro, rileva l'art. 110, in tema di verifica delle offerte anormalmente basse, nella parte in cui, ribadendo analoghe

49 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.
50 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.
51 Cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 18 marzo 2025, n. 250, cit.
52 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.

ISSN 2036-7821

disposizioni del precedente codice, esclude le giustificazioni «in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge» ((comma 4, lett. a) e, in precedenza, art. 97, comma 6, primo periodo, d.lgs. n. 50 del 2016)), ma ammette la possibilità di presentare spiegazioni nella sola ipotesi in cui l'offerente abbia dichiarato un costo per il personale «inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13» ((comma 5, lett. d) e, in precedenza, art. 97, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 50 del 2016))[53].

Per quanto riguarda l'art. 91, comma 5, secondo periodo, non c'è dubbio che la norma individui i contenuti minimi essenziali dell'offerta da trasmettere all'amministrazione[54]. Nondimeno, tali informazioni possono suddividersi in due "macrocategorie": l'una, generale e programmatica, nella quale l'operatore è chiamato ad assumere l'impegno ad eseguire la prestazione alle condizioni indicate dalla stazione appaltante e dalla disciplina applicabile e a fornire ogni altra informazione richiesta dalla stazione appaltante nei documenti di gara; e l'altra, più specifica, relativa a quanto da dichiarare alla stazione appaltante con riguardo al prezzo, ai costi del personale, ai costi aziendali per la sicurezza e alle caratteristiche della prestazione[55], oggetto di un onere informativo da cui tale orientamento deduce appunto che l'operatore economico possa dichiarare in offerta un importo dei costi della manodopera inferiore a quello fissato dalla stazione appaltante negli atti di gara. Su quest'ultima conclusione non incide la questione se le due macrocategorie siano da intendersi come cumulative, nel senso che, oltre alla specificazione delle quattro componenti anzidette, nell'offerta deve sempre essere contenuta anche la dichiarazione di impegno ad eseguire la prestazione nel rispetto dei vincoli di legge e del bando[56], tesi accolta anche dalla Relazione illustrativa[57], o siano invece in rapporto di alternatività[58], almeno stando alla formulazione letterale della disposizione, e in particolare all'impiego dell'avverbio «ovvero» per separare quelle che paiono due opzioni, per cui è stato anche affermato che l'alternativa degli oneri ivi descritti andrebbe riferita ai diversi elementi dell'appalto, a seconda che siano

[53] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2025, n. 3611, cit.

54 Cfr. M. TECCHIA, *Art. 91*, in R. GIOVAGNOLI-G. ROVELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2024, 832 pp. ss., p. 843.

55 Cfr. M.R. SILVESTRI, *Art. 91*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato. D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, 2023, pp. 582 ss., p. 585.

56 Cfr. A. CANDIA, *Art. 91*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pp. 565 ss., p. 569 e N. FENICIA, *Art. 91*, in R. GAROFOLI-G. FERRARI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato con dottrina e giurisprudenza. D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, IX ed., Molfetta, 2024, pp. 502 ss., p. 502.

57 In tal senso, «Nel comma 5 è disciplinato il contenuto delle offerte, con la specificazione che devono essere sempre indicati i costi aziendali, per la sicurezza e le caratteristiche della prestazione ed è contenuta la dichiarazione di impegno ad eseguirla nel rispetto dei vincoli di legge e del bando».

58 Cfr. G. AMISANO, *Art. 91*, in C. CONTESSA-P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo. D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36*, Napoli, 2023, vol. I, pp. 556 ss., p. 558.

ISSN 2036-7821

rimessi alla libera iniziativa e concorrenza degli operatori del mercato oppure predeterminati dalla *lex specialis* o da leggi speciali, ferma l'inderogabilità delle condizioni così prescritte[59].

Per quanto riguarda l'altra disposizione sovente richiamata da tale orientamento giurisprudenziale per dedurne la possibilità dell'operatore economico di dichiarare in offerta un importo dei costi della manodopera inferiore a quello fissato dalla stazione appaltante negli atti di gara, l'art. 108, comma 9, richiede che esso indichi i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Fermo restando che – a differenza di quanto previsto dal previgente art. 23, comma 16, ultimo periodo, d.lgs. n. 50 del 2016 – di tale separata indicazione ora è onerata anche la stazione appaltante, ai sensi dell'art. 41, comma 14, secondo periodo[60], senz'altro, con una disposizione più semplificata e chiarificante rispetto al previgente art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50 del 2016, tale norma recepisce l'orientamento giurisprudenziale che prevede la sanzione dell'esclusione dalla gara in caso di omessa indicazione nell'offerta dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per la sicurezza, sostenuto sia dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato[61] che dalla Corte di giustizia dell'Unione europea[62]. In effetti, non c'è dubbio che la regola generale – salvo cioè eccezioni particolari – della portata automaticamente escludente della mancata separata indicazione dei costi della manodopera da parte dell'impresa partecipante, non sanabile nemmeno mediante la procedura del soccorso istruttorio e da disporsi anche in assenza di un'espressa comminatoria in tal senso ad opera della legge di gara, si sia formata già sotto la vigenza del precedente codice dei contratti pubblici[63]. In tal senso, la disposizione in esame, se formalmente risulta innovativa rispetto al previgente art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50 del 2016 – che, nel prevedere l'obbligo di indicazione di entrambi i costi, non lo contemplava a pena di esclusione – , in realtà, come ricorda anche la Relazione illustrativa, risponde ormai ad un consolidato orientamento giurisprudenziale diretto ad attribuire portata automaticamente escludente all'omissione in parola, per cui l'espresso inserimento dell'inciso "a pena di esclusione" è finalizzato solo a dare «maggiore certezza» agli operatori giuridici sulle

59 In tal senso cfr. F. CASCIARO-G.F. MAIELLARO, *Art. 91*, in A. BOTTO-S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024, pp. 838 ss., p. 844.

60 In tal senso cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.

61 Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 8, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

62 Cfr. Corte giust. Un. eur., 2 maggio 2019, causa C-309/18, *Lavorgna Srl c. Comune di Montelanico e a.*, in *www.curia.europa.eu*.

63 In tal senso cfr., di recente, Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 2024, n. 10547, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

ISSN 2036-7821

conseguenze derivanti da tale eventuale omissione dichiarativa[64]. Una modifica sostanziale rispetto alla previgente disposizione è invece la scomparsa dell'obbligo delle stazioni appaltanti di esaminare i costi della manodopera nell'ambito della verifica di congruità dell'offerta, mentre in precedenza prima dell'aggiudicazione esse dovevano procedere a verificare se i costi della manodopera risultassero inferiori ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle ministeriali[65].

La *ratio* di tale previsione è stata puntualmente ricostruita dalla giurisprudenza, secondo cui essa risiede nella garanzia di una remunerazione proporzionata del fattore produttivo lavoro in conformità all'art. 36 Cost., attuata tenendo separata l'indicazione dei costi della manodopera da quella degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro[66]. Peraltro, secondo una parte della dottrina, la disposizione in esame, almeno testualmente, richiede di indicare le due diverse tipologie di costo ma non anche di farlo "separatamente", proprio perché, diversamente dai costi della manodopera, quelli della sicurezza non sono (e non erano) soggetti a ribasso. Il meccanismo predisposto dal legislatore, quindi, così ricostruito, non ammette differenti propensioni interpretative in termini di adesione alla tesi giurisprudenziale della

64 Cfr. Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*, pt. III – *Relazione agli articoli e agli allegati*, Roma, 7 dicembre 2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*, p. 157.

65 Sul punto cfr. R. BERLOCO, *Art. 108*, in U. REALFONZO-R. BERLOCO (a cura di), *Commentario al nuovo Codice dei contratti pubblici. D.Lgs. n. 36/2023 articolo per articolo e relativi allegati*, vol. I, *I principi e le procedure di affidamento*, Palermo, 2023, pp. 612 ss., p. 619; C. CATARISANO, *Art. 108*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato. D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, 2023, pp. 797 ss., pp. 837-839; M. GIUSTINIANI, *Art. 108*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pp. 747 ss., pp. 762-763; G. MACDONALD, *Art. 108*, in A. BOTTO-S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024, pp. 975 ss., pp. 987-988; G. ROVELLI, *Art. 108*, in R. GIOVAGNOLI-G. ROVELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2024, pp. 1021 ss., pp. 1032-1033; R. SCARPATO, *Art. 108*, in R. GAROFOLI-G. FERRARI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato con dottrina e giurisprudenza. D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, IX ed., Molfetta, 2024, pp. 585 ss., p. 589; P. VOSA, *Art. 108*, in C. CONTESSA-P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo. D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36*, Napoli, 2023, vol. I, pp. 623 ss., pp. 631-632.

66 Più esattamente, «la *ratio* della disposizione […] deve essere individuata nella garanzia di una proporzionata remunerazione del fattore produttivo lavoro (art. 36 Cost.)», in quanto «la disposizione ha la funzione di garantire una congrua retribuzione semplificando il processo di verifica dell'anomalia dell'offerta economica, attraverso la circoscrizione della discrezionalità nella valutazione della stessa. Difatti, rendendo separata l'indicazione dei costi della manodopera, la stazione appaltante ha semplicemente immediata evidenza di quanto l'operatore economico suppone di dover corrispondere per tale fattore produttivo: qualora fosse superiore a quanto indicato nel bando, *nulla quaestio*; viceversa, nell'ipotesi opposta l'impresa dovrà dimostrare che tali minori oneri siano giustificati dalla più efficiente organizzazione aziendale. In altri termini, si tratta di una presunzione relativa, superabile per mezzo di una specifica prova indicata direttamente dalla legge. Pertanto, l'operatore economico non può, per spiegare un'offerta con un costo del lavoro più bassa rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, allegare elementi differenti dalla propria organizzazione aziendale (es. corresponsione di salarî inferiori ai minimi retributivi): specularmente, l'amministrazione non è legittimata a valutare ulteriori e diverse circostanze per reputare non anomala un'offerta formulata ribassando i costi stimati» (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 agosto 2024, n. 15720, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*).

ISSN 2036-7821

ribassabilità "diretta" piuttosto che a quella della ribassabilità "indiretta" dei costi della manodopera, confermando di fatto l'impostazione pacificamente seguita dal codice del 2016. La disposizione in oggetto, in definitiva, con buona pace di chi la riteneva un poderoso cambiamento di sistema, si rivelerebbe quindi come la più «"gattopardiana"» delle norme del d.lgs. n. 36 del 2023, con cui il legislatore «ha fatto sì che tutto cambiasse in modo che tutto rimanesse com'era»[67]. Non a caso, prima che la giurisprudenza prevalente fornisse un'interpretazione più flessibile dell'art. 41, comma 14, ritenendo che i costi della manodopera potessero essere oggetto di ribasso, purché giustificato da una più efficiente organizzazione aziendale, all'inizio la dottrina aveva evidenziato i profili di criticità che, ad una prima lettura, tale disposizione poneva, proprio in relazione al coordinamento con l'art. 108, comma 9, che prescrive sempre – e ora anche a pena di esclusione – l'obbligo dell'operatore economico di inserire nell'offerta economica anche i costi della manodopera. Dal momento che tale importo si deve scorporare dalla base d'asta e non essendo lo stesso ribassabile, l'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera da parte dell'operatore economico in sede di offerta risultava di difficile comprensione[68].

Infine, per quanto riguarda l'art. 110, comma 5, sebbene tale argomentazione sia più evidente alla luce del dettato testuale del previgente art. 97, comma 5, d.lgs. n. 50 del 2016, non c'è dubbio che, anche in base alla nuova disposizione, la stazione appaltante deve escludere l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello dei prezzi o dei costi proposti, tenendo conto dei tre elementi previsti dal terzo comma, oppure se – nonostante le spiegazioni fornite sul livello dei prezzi o dei costi proposti – l'offerta continua ad essere anormalmente bassa, spiegazioni che però potrebbero riguardare i costi della manodopera solo in relazione all'ipotesi di cui alla lett. d).

In definitiva, attraverso una lettura sistematica e costituzionalmente orientata di tali disposizioni, si giustifica la conclusione secondo la quale i costi della manodopera (differentemente dai costi della sicurezza) sono assoggettabili a ribasso, conclusione che contribuisce anche a chiarire l'effettivo contenuto normativo attribuibile all'art. 41, comma 14, terzo periodo, perché solo così l'appello a una «più efficiente organizzazione aziendale» può rappresentare, per l'offerente, la base per giustificare il discostamento dai costi della manodopera indicati nel bando di gara[69].

Per quanto riguarda i profili costituzionali, la tesi della ribassabilità è la più coerente con il principio di libera iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost.[70], consentendo di armonizzare il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. t), l. n.

67 GASPARI, *op. cit.*, p. 5.

68 Cfr. A.F. MINICHIELLO, *Art. 41*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato. D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, 2023, pp. 266 ss., p. 271.

69 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit. e Id., 29 aprile 2025, n. 3611, cit.

70 Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.

ISSN 2036-7821

78 del 2022, con tale disposizione costituzionale[71]. Anche in relazione all'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni del nuovo codice su cui basare la tesi della ribassabilità, la giurisprudenza riconosce che le plurime prese di posizione a favore della stessa, oltretutto diversificate quanto alla provenienza – giurisprudenziale, regolatoria e ministeriale –, convincono del fatto che la tesi opposta sia infondata, mentre consentono di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41, comma 14[72]. In tal senso, la tesi della ribassabilità è giustificata da una lettura sistematica e costituzionalmente orientata con la libertà di iniziativa economica privata delle diverse disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023 in materia di costi della manodopera, ed in particolare dell'art. 41, comma 14, dell'art. 108, comma 9 e dell'art. 110, comma 1[73], anche con riferimento all'art. 36 Cost.[74]. Anche l'ANAC, nel propendere per la tesi della ribassabilità, ha accolto l'idea che – partendo dall'analisi dell'art. 41, comma 14, dell'art. 108, comma 9 e dell'art. 110, comma 1 – è possibile formulare una lettura delle disposizioni del codice in materia di costi della manodopera costituzionalmente orientata alla libertà di iniziativa economica privata[75], come pure in relazione tanto all'art. 36 che all'art. 41 Cost.[76], lettura che vale specialmente per il secondo[77] e il terzo periodo[78] dell'art. 41, comma 14.

La libertà di iniziativa economica privata costituzionalmente garantita deve cioè comprendere la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante nella disciplina di gara, salvo il rispetto dei trattamenti salariali minimi inderogabili[79].

Né, d'altra parte, sussiste un vizio di eccesso di delega nell'operato del legislatore delegato, in quanto l'art. 1, comma 2, lett. t), l. n. 78 del 2022, dispone che le stazioni appaltanti devono prevedere «in ogni caso, che i costi della manodopera e della

71 Cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 marzo 2025, n. 111, cit.; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 340, cit.

72 Cfr. T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

73 Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 19 giugno 2025, n. 4608, cit.; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 17 aprile 2025, n. 705, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.

74 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

75 ANAC, Delibera 10 aprile 2024, n. 174, considerato n. 7 della premessa, in *www.anticorruzione.it* e ID., Delibera 15 novembre 2023, n. 528, dispositivo, cit.

76 ANAC, Delibera 9 ottobre 2024, n. 452, considerato n. 25 della premessa, in *www.anticorruzione.it*.

77 Cfr. ANAC, Delibera 5 febbraio 2025, n. 36, considerato n. 12 della premessa, in *www.anticorruzione.it* e ID., Delibera 9 ottobre 2024, n. 452, cit.

78 ANAC, Delibera 9 ottobre 2024, n. 452, considerato n. 23 della premessa, cit.

79 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 28 febbraio 2025, n. 786, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

ISSN 2036-7821

sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso», ma – nell'imporre alle stazioni appaltanti l'obbligatorietà dello scorporo, cioè la necessità di separata quantificazione e indicazione degli stessi – non ne fa discendere anche l'assoluta intangibilità dei costi della manodopera come fissati dalle stazioni appaltanti, dovendo invece intendersi che la finalità della norma della legge delega sia quella di obbligare le stazioni appaltanti ad evidenziare separatamente i costi della manodopera, per garantirne una tutela rafforzata, ed in ultima analisi per salvaguardare il diritto dei lavoratori alla retribuzione minima tutelato dall'art. 36 Cost.[80].

Con riferimento alle interpretazioni autentiche, la tesi della ribassabilità viene giustificata richiamando il parere del MIT n. 2154 del 2023[81], secondo cui l'offerta economica non è costituita solamente dal ribasso operato sull'importo al netto del costo della manodopera, ma deve includere anche quest'ultimo al suo interno, dato che il costo della manodopera non può essere considerato un importo aggiuntivo ma fa parte dell'offerta ed è soggetto a verifica[82]. Spesso si richiama anche la delibera dell'ANAC n. 528 del 2023, riportandone il contenuto[83] o, anche senza citarla, riprendendone le statuizioni[84], come pure la successiva delibera della medesima

80 Cfr. T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

81 Cfr. MIT, Parere 19 luglio 2023, n. 2154, cit.

82 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

83 Cfr. ANAC, Delibera 15 novembre 2023, n. 528, cit., secondo cui, premesso che «l'interpretazione del dettato normativo sposata dall'Autorità consente un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera – che costituisce la ratio della previsione dello scorporo dei costi della manodopera, evincibile dal criterio contenuto nella lett. t) dell'art. 1, comma 2, della legge delega (L. n. 78/2022) – con la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla Stazione appaltante negli atti di gara. Tra l'altro, solo seguendo tale impostazione, si spiega anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera, a pena di esclusione dalla gara (art. 108, comma 9, d.lgs. 36/2023), previsione che sarebbe evidentemente superflua se i costi della manodopera non fossero ribassabili, e il successivo art. 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» (considerato n. 6 della premessa), «nonostante la formulazione letterale della prima parte dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023 induca a ritenere che i costi della manodopera siano scorporati dall'importo assoggettato a ribasso, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle diverse disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera, ed in particolare dello stesso art. 41, comma 14, seconda parte, e degli artt. 108, comma 9 e 110, induce a ritenere che il costo della manodopera continui a costituire una componente dell'importo posto a base di gara».

84 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 19 giugno 2025, n. 4608, cit.; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 maggio 2025, n. 422, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 17 aprile 2025, n. 705, cit.; T.A.R. Sardegna, sez. II, 18 marzo 2025, n. 250, cit.; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 27 febbraio 2025, n. 407, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1393, cit.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 340, cit.; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

ISSN 2036-7821

Autorità n. 174 del 2024[85] o anche la più recente delibera n. 36 del 2025[86].
Ovviamente, anche nell'ipotesi in cui la valutazione dell'offerta anomala ricomprenda il ribasso nei costi della manodopera, l'operato dell'amministrazione non deve risolversi in una "caccia all'errore", dovendo invece il giudizio di anomalia tendere ad accertare in concreto che l'offerta economica risulti nel suo complesso attendibile in relazione alla concreta esecuzione dell'appalto[87]. Più semplicemente, i costi della manodopera, sebbene scorporati dalla base di gara e indicati separatamente dagli altri costi, sono pur sempre ribassabili ai sensi dell'art. 41, comma 14, e, laddove l'operatore economico li ribassi, la sua offerta è sottoposta a verifica ai sensi dell'art. 110[88]. È chiaro cioè che, laddove il ribasso offerto dall'operatore economico implichi una riduzione dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante, l'offerta si presume *iuris tantum* anomala, fatta salva la possibilità del concorrente di dimostrarne la complessiva sostenibilità ai sensi dell'art. 41, comma 14, terzo periodo[89].
Per contro, numerose sono le criticità dell'opposta ricostruzione.
Anzitutto, la tesi della non ribassabilità si pone in antinomia sia con l'art. 108, comma 9, che prevede l'obbligo di dichiarare i costi della manodopera nell'offerta economica a pena di esclusione, che con l'art. 110, comma 1, che li include tra gli elementi che possono concorrere a determinare l'anomalia dell'offerta, in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia, disposizioni che

85 Cfr. ANAC, Delibera 10 aprile 2024, n. 174, in *www.anticorruzione.it*, la quale ha ribadito nello stesso dispositivo che «i costi della manodopera, indicati dalla Stazione appaltante e scorporati dall'importo assoggettato a ribasso, fanno parte dell'importo a base di gara, su cui va applicato il ribasso percentuale offerto dai concorrenti» (richiamata da Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, cit.).

86 Cfr. ANAC, Delibera 5 febbraio 2025, n. 36, considerato n. 12 della premessa, cit., secondo cui «la posizione dell'Autorità (condivisa dalla giurisprudenza prevalente) è nel senso che i costi della manodopera, seppur quantificati e indicati separatamente negli atti di gara, rientrano nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare il ribasso percentuale offerto dai concorrenti per definire l'importo contrattuale (cfr. Delibere n. 452 del 9 ottobre 2024, n. 358 del 17 luglio 2024, n. 174 del 10 aprile 2024, n. 528 del 15 novembre 2023). L'Autorità, partendo dall'analisi degli articoli 41, comma 14, 108,comma 9, e 110, comma 1, del D.lgs. n. 36/2023 e dell'interpretazione fornita nel bando-tipo n. 1/2023 (la cui relazione illustrativa viene anche richiamata negli atti della presente procedura), ha formulato una lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera, rilevando che "l'articolo 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023, nella parte in cui stabilisce che i costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, deve essere letto ed interpretato come volto a sancire l'obbligo della Stazione appaltante di quantificare ed indicare separatamente, negli atti di gara, i costi della manodopera che, tuttavia, continuano a far parte dell'importo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore per definire l'importo contrattuale". È stato evidenziato che "solo seguendo tale impostazione, si spiega anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera, a pena di esclusione evidentemente superflua se i costi della manodopera non fossero ribassabili, e il successivo articolo 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"» (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit.).

87 Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 27 febbraio 2025, n. 407, cit.

88 Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 15 marzo 2025, n. 353, cit.

89 Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 28 febbraio 2025, n. 786, cit. e Id., sez. I, 22 luglio 2024, n. 2642, cit.

ISSN 2036-7821

sarebbero evidentemente superflue se i costi della manodopera non fossero ribassabili, per cui solo l'opposta e prevalente ricostruzione consente di dare loro un senso[90]. In effetti, la tesi della non ribassabilità rende incomprensibile la necessità di indicare i costi della manodopera prevista dall'art. 108, comma 9, dato che, se tali oneri economici fossero un elemento rigido esogeno, ossia fissato in maniera vincolante dalla stazione appaltante, non si comprenderebbe la ragione della loro indicazione nell'offerta, potendo quest'ultima essere sempre integrata in base a quanto previsto in modo espresso dal bando[91]. In sostanza, se il legislatore avesse voluto considerare i costi della manodopera fissi e invariabili, non avrebbe avuto senso richiedere ai concorrenti di indicarne la misura nell'offerta economica, né avrebbe avuto senso includerli tra gli elementi che possono concorrere a determinare l'anomalia dell'offerta[92]. Una simile interpretazione renderebbe superfluo anche l'ultimo periodo dell'art. 41, comma 14, dato che, se i costi della manodopera fossero interamente predeterminati dalla stazione appaltante, non sarebbe chiaro quale prova potrebbe mai desumersi dalla più efficiente organizzazione aziendale dimostrabile dall'operatore economico[93].

Inoltre, l'art. 41, comma 14, secondo periodo, se letto restrittivamente e in aderenza al criterio interpretativo letterale, presenta evidenti profili di criticità. Anzitutto, lo scorporo dei costi della manodopera dalla base d'asta – se interpretato nel senso che tale voce non sia in alcun modo ribassabile in assoluto – finisce per ridurre notevolmente la parte del prezzo rispetto alla quale gli operatori economici possono formulare il proprio ribasso, per quanto la questione riguardi meno gli appalti di lavori – come nel caso di specie – e più gli appalti di servizi[94]. Inoltre, come si è visto, la dottrina aveva subito avvertito che, se si opta per una lettura restrittiva che valorizza l'argomento letterale, la disposizione in esame pone problemi di coordinamento con l'art. 108, comma 9, secondo cui nell'offerta economica l'operatore economico deve indicare, a pena di esclusione, i costi della manodopera. Dovendosi tale importo scorporare dalla base d'asta, se lo stesso non è ribassabile, la sua obbligatoria indicazione da parte dell'operatore economico in sede di offerta

90 Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 maggio 2025, n. 422, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.

91 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 agosto 2024, n. 15720, cit.

92 Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 3 giugno 2025, n. 1740, cit.; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 marzo 2025, n. 111, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Campania, sez. II, 13 giugno 2024, n. 3732, cit.; T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

93 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 agosto 2024, n. 15720, cit.

94 In tal senso, se negli appalti di lavori l'incidenza del costo della manodopera è di regola più bassa rispetto al costo dei materiali e delle attrezzature (specie nei casi in cui sono previsti impianti tecnologici particolarmente costosi), diversamente negli appalti di servizi il costo della manodopera è nettamente preponderante rispetto al costo delle attrezzature, per cui, avallando tale tesi restrittiva, il ribasso riguarderà quasi esclusivamente le spese generali e l'utile.

ISSN 2036-7821

risulta di difficile comprensione[95]. Infine, interpretare l'espressione «sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso» nel senso di ritenere i costi della manodopera fissi ed invariabili si pone in contrasto con l'ultimo periodo della medesima disposizione, perché, se di ribasso complessivo si discorre, non può che riferirsi ad una diminuzione da applicarsi al prezzo complessivo proposto, ricomprendente al suo interno anche i costi della manodopera[96].

Di sicuro, l'art. 41, comma 14, non ha determinato la totale equiparazione tra i «costi della manodopera» e gli «oneri di sicurezza da interferenze» (c.d. oneri fissi), i quali soltanto sono integralmente predeterminati dall'amministrazione, come già lo erano, per giurisprudenza pacifica, sotto la vigenza del precedente codice[97].

In ogni caso, la tesi della non ribassabilità risulta contraria alla *ratio* dell'art. 41, comma 14, da individuarsi nella garanzia di una proporzionata remunerazione del fattore produttivo lavoro ai sensi dell'art. 36 Cost. A tal proposito, il costo del lavoro, essendo contrattato in un mercato solo parzialmente regolamentato, non può essere calcolato in maniera certa sulla basa di parametri algebrici inequivocabili, mentre una stazione appaltante può solo formulare una stima che sconta inevitabili margini di opinabilità e, conseguentemente, non può essere considerata cogente per l'operatore economico. L'indicazione dei costi della manodopera, in continuità con la precedente disciplina, è basata sulle tabelle ministeriali, che, come noto, non sono mai state reputate vincolanti in maniera assoluta, essendo ben possibile dimostrare un trattamento economico inferiore. Conseguentemente, la disposizione ha la funzione di garantire una congrua retribuzione semplificando il processo di verifica dell'anomalia dell'offerta economica, attraverso la circoscrizione della discrezionalità nella valutazione della stessa. Difatti, rendendo separata l'indicazione dei costi della

95 Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 19 marzo 2025, n. 434, cit.

96 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.

97 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 agosto 2024, n. 15720, cit., che richiama Stato, sez. V, 20 febbraio 2024, n. 1677, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*. Si tenga presente che i costi di sicurezza aziendali che devono essere specificati nell'offerta economica, ai sensi dell'art. 108, comma 9, del codice, e ai quali si riferisce l'art. 110, comma 1, successivamente sottoposti al vaglio della verifica di congruità, nulla hanno a che vedere con gli «gli oneri di sicurezza aziendale di cui alla normativa vigente», di cui all'art. 110, comma 4, lett. b), d.lgs. n. 36 del 2023, per i quali non sono ammesse giustificazioni nel procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, e indicati nella *lex specialis*, che costituiscono appunto i c.d. costi di sicurezza da interferenza, scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. In tal senso, già nella giurisprudenza formatasi in costanza del d.lgs. n. 50 del 2016, si chiarisce che gli oneri da rischio specifico (o oneri aziendali) costituiscono gli oneri che l'impresa deve assolvere per garantire la sicurezza dei lavoratori nell'esecuzione dell'appalto, mentre gli oneri per la sicurezza da interferenza costituiscono gli oneri relativi ai contatti rischiosi che possono aversi tra il personale della stazione appaltante e quello dell'appaltatore, ovvero tra le varie imprese che partecipano all'esecuzione dell'appalto, come è il caso ad esempio degli appalti da eseguirsi in ambiti ospedalieri. Sul punto cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 21 marzo 2024, n. 1838 e Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2022, n. 3169, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr* e, in dottrina, P. CORCIULO, *Costo del lavoro, attendibilità dell'offerta economica e giudizio di anomalia dell'offerta*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2025, § 2.2 e F. MASCIA, *Art. 110*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pp. 768 ss., p. 774.

ISSN 2036-7821

manodopera, la stazione appaltante ha semplicemente immediata evidenza di quanto l'operatore economico suppone di dover corrispondere per tale fattore produttivo: qualora esso fosse superiore a quanto indicato nel bando, *nulla quaestio*; viceversa, nell'ipotesi opposta, l'impresa dovrà dimostrare che tali minori oneri siano giustificati da una più efficiente organizzazione aziendale. In altri termini, si tratta di una presunzione relativa, superabile per mezzo di una specifica prova contraria indicata direttamente dalla legge. Pertanto, l'operatore economico non può, per spiegare un'offerta con costi della manodopera più bassi rispetto a quelli indicati dalla stazione appaltante, allegare elementi differenti dalla propria organizzazione aziendale, come ad esempio la corresponsione di salari inferiori ai minimi retributivi, mentre l'amministrazione non è legittimata a valutare ulteriori e diverse circostanze per reputare non anomala un'offerta formulata ribassando i costi stimati[98].

Infine, tale tesi imporrebbe un'eccessiva compressione della libertà d'impresa, soprattutto nei contratti ad alta componente di manodopera, laddove l'operatore economico potrebbe invece dimostrare che il ribasso è correlato a scelte strategiche aziendali innovative e più efficienti oppure, soprattutto in ipotesi di appalti di servizi, alla sua appartenenza ad un comparto per il quale viene applicato un CCNL diverso da quello assunto come riferimento dalla stazione appaltante[99]. Essa determinerebbe di fatto un appiattimento delle offerte economiche, che, escludendo gli oneri per la sicurezza così come i costi della manodopera dal possibile ribasso, finirebbero, nella sostanza, col coincidere con la base d'asta individuata dalla stazione appaltante[100].

4. Conclusioni.

In definitiva, anche a parere di chi scrive, si deve convenire che i costi della manodopera devono ritenersi direttamente ribassabili anche alla luce del codice dei contratti pubblici vigente, dato che il loro scorporo dall'importo assoggettato al ribasso non potrebbe in alcun modo andare a detrimento della libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., per cui l'unica soluzione praticabile, che garantisca il giusto contemperamento degli interessi coinvolti senza disconoscere la normativa di rango primario di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, è quella di consentire il ribasso della manodopera purché imposto all'operatore da una più efficiente organizzazione aziendale, e fermi restando sia l'avvio da parte della stazione

98 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 agosto 2024, n. 15720, cit.

99 Cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-*quater*, 30 aprile 2025, n. 8390, cit.; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 marzo 2025, n. 111, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 novembre 2024, n. 3739, cit.; T.A.R. Campania, sez. II, 13 giugno 2024, n. 3732, cit.; T.A.R. Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273, cit.; T.A.R. Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120, cit.

100 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 447, cit. e T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 340, cit.

ISSN 2036-7821

appaltante del procedimento di verifica dell'anomalia in caso di scostamento rispetto alla propria stima dei costi della manodopera sia il rispetto dei minimi salariali inderogabili stabiliti per legge[101]. In effetti, nella quotidiana realtà imprenditoriale, occorre ritenere che i costi complessivi del personale, per ciascun concorrente, si determinino in base alla reale capacità organizzativa d'impresa, che è in ultima analisi anch'essa, argomentando *ex* art. 41 Cost., sempre in funzione della libertà di iniziativa economica ed imprenditoriale e, come tale, insuscettibile di essere in alcun modo compressa mediante rigide predeterminazioni operate *ex ante*[102]. Per questo, però, si deve altrettanto convenire che l'art. 41, commi 13 e 14, d.lgs. n. 36 del 2023, non si discosta troppo dal previgente art. 23, comma 16, d.lgs. n. 50 del 2016, a sua volta assimilabile al previgente art. 86, comma 3-*bis*, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che obbligava le stazioni appaltanti ad individuare nei documenti di gara i costi della manodopera. Per cui sono sempre attuali e perduranti non solo la regola in forza del quale i costi della sicurezza sono scorporati dai costi dell'importo soggetto a ribasso ma anche la finalità di porre in rilievo, fin dalla fase di progettazione, la questione dei costi del lavoro, che, soprattutto per gli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera, assume importanza decisiva nella determinazione dell'importo dell'appalto[103].

Peraltro, è indubbio che l'esatta portata dell'art. 41, comma 14, ultimo periodo, resti di non semplice interpretazione, anche perché la Relazione illustrativa nulla dice in proposito. Senz'altro la formulazione della disposizione deve ritenersi il frutto di un compromesso tra le esigenze costituzionali di tutela del lavoro e quelle di tutela della libertà di iniziativa economica privata. Non è detto però che alla maggior efficienza di organizzazione aziendale, che determini un minor ribasso complessivo nell'importo dell'offerta, consegua una necessaria riduzione dei costi della manodopera. Infatti, non va dimenticato che l'organizzazione del lavoro costituisce il lato interno dell'offerta tecnica, ossia rimesso all'operatore economico, ove alla stazione appaltante è rimessa la pretesa del solo risultato prestazionale, cioè che l'appaltatore eroghi dal punto di vista qualitativo e quantitativo quanto si sia impegnato a fare nell'offerta e poi nel contratto[104].

Di per sé poi la nozione di «più efficiente organizzazione aziendale» resta elastica e potrebbe ingenerare margini di discrezionalità amministrativa non facili da contenere, per cui l'assenza di criteri normativi o regolamentari chiari rischia di

101 Cfr. S. ZANARDI-F. CALABRESE-M. SCORRANO, *Art. 41*, in A. BOTTO-S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024, pp. 413 ss., p. 429.

102 Cfr. L. CAMERIERO, *Criticità e prospettive sul ribasso dei costi della manodopera nel nuovo codice appalti*, in *Giur. it.*, pp. 2024, 2169 ss., p. 2174.

103 Cfr. M. BRICCARELLO, *Art. 41*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pp. 249 ss., p. 264.

104 Cfr. CORCIULO, *op. cit.*, § 2.2.

ISSN 2036-7821

generare disomogeneità nelle prassi valutative delle amministrazioni aggiudicatrici, con possibile incremento del contenzioso. Per evitare derive ermeneutiche, sarebbe pertanto auspicabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore o dell'ANAC.

ISSN 2036-7821