Appalti e costi mandopera scorporabili

8 Luglio 2025

Torniamo sul tema dei costi della manodopera scorporabili ex art. 41 c.14 del d.lgs n. 36/2023, che crea spesso incomprensioni nella fase applicativa.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5712 del 2 luglio 2025 ha offerto una chiave di lettura che appare convicente sotto diversi profili, ponendosi tra l'altro in sulla scia della delibera ANAC del 15 novembre 2023, n. 528, nonchè del parere rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (17 aprile 2024, n. 2505) e di diverse sentenze del CdS tra cui la sentenza 29 aprile 2025, n. 3611ella stessa sezione V.

Senza entrare le merito della contorversia su cui si è pronunciato il CdS che, peraltro, è molto frequente, evidenziamo il passaggio del dispositivo che risolve la questione posta a valle del dettato normativo.

Secondo il CdS è da escludere che l'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 abbia dettato la regola – opposta a quella operante nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 – che i costi della manodopera debbano essere esclusi dall'importo a base di gara su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore economico per indicare l'importo contrattuale oggetto della sua offerta economica complessiva.

Il testo della norma va letto tenendo conto del suo inserimento appunto nell'art. 41, dedicato a "livelli e contenuti della progettazione".

La disposizione detta indicazioni, 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 all'importo (complessivo) soggetto a ribasso. Tuttavia, quest'ultimo, cioè l'importo a base di gara -ai sensi del primo periodo – comprende anche i costi della manodopera. In sintesi, la novità rispetto al testo dell'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50 del 2016 consiste soltanto nel fatto che i costi della manodopera sono indicati separatamente, ma tale indicazione separata non li sottrae al ribasso.

La quantificazione e l'indicazione separata (o "scorporata") dei costi della manodopera negli atti di gara risponde piuttosto alla duplice ratio:

– di imporre una maggiore trasparenza all'azione amministrativa e di rafforzare la tutela della manodopera, tenendo salva la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, 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;

– di fare in modo che gli operatori economici parametrino i propri costi della manodopera a quelli indicati dalla stazione appaltante, in modo da responsabilizzare gli stessi, assicurando che, prima di formulare il proprio "ribasso complessivo" svolgano una ponderata valutazione preventiva dei predetti costi e indichino i propri costi della manodopera, a loro volta, separatamente, onde consentire alla stazione appaltante di verificare il rispetto dei minimi salariali e delle norme sul costo del lavoro.

Infatti, fermo restando il rispetto di questi ultimi, l'operatore economico, ai sensi dell'ultimo periodo dello stesso comma 14 dell'art. 41 – nel dimostrare la

sostenibilità complessiva dell’offerta economica in ragione del ribasso offerto – può giustificare l’importo contrattuale proposto (oltre che relativamente al proprio costo del lavoro, ad esempio per sgravi fiscali o contributivi) anche dando conto di una “più efficiente organizzazione aziendale” che al contempo consenta di giustificare il proprio costo della manodopera inferiore a quello quantificato dalla stazione appaltante.

In definitiva:

– l’operatore economico deve indicare separatamente il proprio costo della manodopera così come la stazione appaltante (ai sensi dell’art. 41, comma 14, secondo periodo);

– per l’operatore economico, così come per la stazione appaltante, “l’importo posto a base di gara” è comprensivo dei costi della manodopera (ai sensi dell’art. 41, comma 14, primo periodo); su tale importo va applicato il ribasso “complessivo” offerto dall’operatore economico, con la possibilità per quest’ultimo, specie quando il “proprio” costo della manodopera è inferiore a quello indicato dalla stazione appaltante, di “dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale” (ai sensi dell’art. 41, comma 14, terzo inciso, da leggersi anche in riferimento a quanto previsto per la verifica di anomalia dell’offerta dall’art. 110)

Allegati

sentenza-cds-02072025-5712
Apri