

LINEE GUIDA RELATIVE AL RIBASSO SUI COSTI DELLA MANODOPERA.

Inquadramento generale.

Con riguardo ai costi della manodopera l'ultimo periodo dell'art. 23, comma 16 del previgente Codice degli appalti pubblici (d.lgs. 50/2016), come modificato dal d.lgs. 56/2017, prevedeva che: *“nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera sulla base di quanto previsto nel presente comma. **I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso**”*. Nel vecchio impianto normativo, dunque, solo i costi della sicurezza andavano scorporati dall'importo posto a base di gara e assoggettato al ribasso.

Sul punto, tuttavia, il nuovo Codice dei contratti pubblici, come evidenziato dalla più recente giurisprudenza amministrativa, ha operato una netta inversione di rotta.

Il comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023 prevede, infatti, che: *“**Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale**”*.

Tale disposizione recepisce puntualmente quanto disposto dall'art. 1, comma 2 della l. 78/2022 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici) a norma del quale: *“**I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: t)individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte e tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, con possibilità di escludere, per i contratti che non abbiano carattere transfrontaliero, le offerte anomale determinate sulla base di meccanismi e metodi matematici, tenendo conto anche della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali e prevedendo in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso**”*.

La disposizione in esame, ovvero il comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023, a norma della quale la stazione appaltante nella determinazione dell'importo posto a base di gara deve specificamente individuare ed indicare i costi della manodopera, che devono, dunque, essere scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, salva la possibilità per gli operatori economici di dimostrare che un eventuale ribasso possa derivare da una più efficiente organizzazione aziendale, è stata oggetto di plurime interpretazioni contrastanti come vedremo di seguito.



Parere del MIT n. 2154 del 19/07/2023

Il supporto giuridico del MIT ha per primo avuto modo di fornire la propria interpretazione del comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023.

In riscontro alle seguenti domande: “1) se l’offerta economica, ai fini della sua valutazione e della graduatoria di gara, debba essere costituita solamente dal ribasso operato sull’importo al netto del costo della manodopera; 2) se il costo della manodopera, laddove invece ribassato, ovvero indicato dall’operatore economico in misura inferiore all’importo indicato dalla stazione appaltante negli atti di gara, in virtù di una più efficiente organizzazione sindacale, debba considerarsi un importo che si aggiunge all’importo dell’offerta economica come sopra considerata ed oggetto solo di valutazione ai fini della congruità dell’offerta medesima”, **il supporto giuridico del MIT, richiamando le indicazioni interpretative ed applicative di cui al Bando tipo ANAC n. 1/2023, ha dato risposta negativa al primo quesito, ammettendo dunque il ribasso anche in relazione ai costi della manodopera, chiarendo, in risposta al secondo quesito, che: “l’importo (relativo ai costi della manodopera) non si aggiunge ma fa parte dell’offerta ed è soggetto a verifica”.**

Secondo il Ministero, dunque l’importo complessivo da assoggettare a ribasso comprende anche i costi della manodopera, dal momento che questi ultimi, sebbene indicati separatamente, non possono essere considerati importi aggiuntivi all’offerta, ma parte di essa.

Delibera ANAC n. 528 del 15/11/2023

Anche l’Autorità nazionale anticorruzione con la Delibera n. 528 del 15 novembre 2023 ha avuto modo di fornire la propria interpretazione del comma 14 dell’art. 41 del d.lgs. 36/2023.

Alla suddetta Autorità era stata, infatti, formulata istanza di parere in ordine alle concrete modalità di calcolo dell’importo del contratto: segnatamente era stato chiesto di chiarire se in base al disposto dell’art. 41, comma 14 del d.lgs. 36/2023 la percentuale complessiva di ribasso offerta dall’operatore economico vada applicata all’importo indicato negli atti di gara come ribassabile, ovvero sul valore netto risultante dalla detrazione dei costi della manodopera.

L’ANAC, investita di tale quesito, ha preliminarmente rammentato che:

1) il Bando tipo n. 1/2023, avente ad oggetto: “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”, prevede che: “l’importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato par ad € ... [indicare l’importo] calcolati sulla base dei seguenti elementi ... [precisare gli elementi attraverso i quali si è pervenuti alla determinazione del costo stimato o eventualmente indicare l’allegato che contiene questa informazione] e riferiti a ...



[specificare a quali servizi o forniture si riferiscono i costi della manodopera]. I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso”;

2) la relazione illustrativa al Bando tipo 1/2023, prevede che: *“Con riferimento all’importo dell’appalto, è stato ricompreso nel valore posto a base di gara il costo della manodopera con la precisazione che tale costo non è ribassabile. Ciò in quanto l’articolo 41 comma 14 del codice, se da un lato dispone lo scorporo dei costi della manodopera dall’importo soggetto a ribasso, dall’altro fa salva la possibilità per l’operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell’importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell’offerta, è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti a ribasso. Eventuali riduzioni del costo della manodopera proposto dall’operatore nell’offerta saranno, poi, oggetto di verifica. Ai sensi dell’articolo 110, comma 4, in tale sede non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge e agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente. L’operatore economico, quindi, potrà giustificare l’offerta di un costo del personale inferiore rispetto a quello individuato dalla stazione appaltante adducendo come motivazione una migliore organizzazione del lavoro o la possibilità di beneficiare di sgravi fiscali o contributivi”;*

3) il Servizio di consulenza del MIT ha dimostrato di condividere tale interpretazione nel parere 2154/2023, avendo chiarito che l’offerta economica non è costituita solamente dal ribasso operato sull’importo al netto del costo della manodopera, ma deve includerlo al suo interno; quest’ultimo non può essere considerato un importo aggiuntivo ma fa già parte dell’offerta ed è soggetto a verifica.

E, sulla scorta di quanto sopra riportato, ha espresso il proprio parere secondo cui **il comma 14 dell’art. 41 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 e specificare separatamente i costi della manodopera, che tuttavia, continuano a far parte dell’importo posto a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dall’operatore economico.**

Parere del MIT n. 2505 del 17/04/2024

Il supporto giuridico del MIT, in tale contesto, è tornato sul tema. Lo stesso, infatti, è stato nuovamente investito dei seguenti quesiti: *“alla luce del riscontro al Quesito Cod. 2154 del 19.07.2023 di Codesto Servizio di Supporto Giuridico e, per ultimo, della Delibera ANAC N. 528 del 15.11.2023 contenente l’interpretazione “sistematica e costituzionalmente orientata” dell’Autorità, come deve procedere una Stazione Appaltante in fase di determinazione dell’importo soggetto a*



ribasso nelle nuove procedure di gara da indire? In particolare: I costi della manodopera devono essere inclusi nell'importo soggetto a ribasso? O devono essere comunque esclusi, a norma della previsione del Codice?".

In riscontro agli stessi, coerentemente con quanto sostenuto in precedenza, il supporto giuridico del Ministero ha ribadito che: ***“l'importo assoggettato a ribasso comprende i costi della manodopera, ma la stazione appaltante è tenuta ad indicare, come parametro, quanti sono questi costi. Es: importo a base di gara euro 100, di cui manodopera 30 (nel presente esempio si prescinde da IVA e costi/oneri sicurezza, riferendosi solo ai costi della manodopera a fini esemplificativi). Il concorrente dovrà formulare un “ribasso complessivo” a norma dell’art. 41, c. 14 del Codice dei contratti pubblici, ma a sua volta, dovrà indicare, come proprio costo, i costi della manodopera. Es: ribasso del 10% (quindi richiesti euro 90), di cui manodopera 20. La stazione appaltante, prima dell’aggiudicazione, dovrà confrontare i costi parametrici dalla stessa indicati (30) e i costi del concorrente (20). Ove i costi parametrici siano superiori a quelli indicati dal concorrente (come nell’esempio qui fornito), lo stesso concorrente dovrà essere chiamato a giustificare gli stessi. Se i giustificativi saranno accolti, vi sarà aggiudicazione. In sede di esecuzione si pagherà quanto offerto dal concorrente (90 euro di cui 20 manodopera)”***.

TAR Lombardia – Milano sentenza n. 3127 del 11/11/2024

Il TAR Lombardia – Milano, con la sentenza 3127/2024, pronunciata in relazione ad una controversia avente ad oggetto la corretta individuazione dell'importo posto a base di gara da sottoporre a ribasso ad opera degli operatori economici, ha preliminarmente evidenziato come l'art. 41 comma 14 del d.lgs. 36/2023 abbia operato una *“netta inversione di rotta”* rispetto alla disciplina contenuta nel vecchio Codice, proprio in relazione al fatto che tale disposizione stabilisce l'obbligatorietà dello scorporo dei costi della manodopera dall'importo assoggettato al ribasso. Partendo da tale assunto, il Collegio ha poi confutato il parere del MIT 2154/2023, il parere precontenzioso ANAC n. 528/2023 e il parere del MIT 2505/2024, sostenendo che *“tali amministrazioni non solo non hanno posto in risalto la natura innovativa della disposizione, ma richiamano sostanzialmente la disciplina contenuta nel bando tipo ANAC n. 1/2023 che è stato redatto sulla base della previgente disciplina (d.lgs. 50/2016)”*.

Il TAR conclude, dunque, affermando il principio secondo cui il comma 14 dell'art. 41, allorquando impone l'obbligatorietà dello scorporo dei costi di manodopera dall'importo assoggettato al ribasso, non esclude la possibilità per l'operatore economico di proporre un ribasso che coinvolge anche i costi della manodopera. Tuttavia, a fronte di una interpretazione letterale e orientata al principio del risultato della disposizione in esame, il Collegio afferma che: *“i costi della manodopera non erano*



soggetti al ribasso dell'offerta, il che porta logicamente i concorrenti, nel formulare l'offerta, dal dover scomputare dalla base d'asta sia i costi per la sicurezza che i costi della manodopera. Il ribasso dell'offerta da presentare in gara, quindi, doveva avere come riferimento la base d'asta depurata dai costi per la sicurezza e dai costi della manodopera”.

Il TAR ha quindi fornito un'interpretazione dell'art. 41 comma 14 del d.lgs. 36/2023 secondo cui dall'importo a base d'asta da assoggettare a ribasso devono essere scomputati anche i costi della manodopera, oltre che i costi della sicurezza come imponeva la disciplina previgente.

Tale interpretazione, evidentemente in contrasto con quanto sostenuto in seno ai soprariportati pareri del MIT e dell'ANAC (secondo i quali, sebbene quantificati separatamente dalla stazione appaltante, i costi della manodopera comunque continuano a far parte dell'importo posto a base di gara su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore economico) ha invero messo in luce le ambiguità del Bando tipo ANAC e dell'art. 41 comma 14 del d.lgs. 36/2023 proprio in relazione alla corretta individuazione dell'importo da assoggettare a ribasso.

Ambiguità che, per la verità, come appresso, avrebbero potuto trovare pronta soluzione con una modifica della disposizione in commento ad opera del primo Correttivo al Codice dei contratti pubblici recentemente entrato in vigore.

Riflessioni in relazione al primo Correttivo al Codice degli appalti pubblici

Il 31 dicembre 2024 è entrato in vigore il d.lgs. 209/2024, primo Correttivo al Codice dei contratti pubblici, al fine di razionalizzare l'impianto normativo generale del d.lgs. 36/2023.

L'intervento normativo in analisi è stato elaborato al fine precipuo di risolvere talune criticità applicative concernenti alcune norme del Codice dei contratti pubblici, recependo il primo luogo i principali orientamenti giurisprudenziali recentemente formati, tenendo, altresì, conto delle indicazioni fornite dall'ANAC e cercando in ultimo di valorizzare ulteriormente il principio del risultato e della fiducia, principi cardine del nuovo impianto normativo a cui deve essere improntato l'agere amministrativo.

Tra tali criticità che avrebbero meritato soluzione sarebbe dovuta certamente rientrare anche l'interpretazione del comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023.

Sul punto si segnala, infatti, che l'Unione delle Province d'Italia aveva proposto, tra le modifiche da introdurre con il primo Correttivo, di inserire all'art. 9 del d.lgs. 209/2024 dopo la lettera g) la lettera g-bis) a norma della quale avrebbero dovuto essere soppresse dal comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023 le parole: *“i costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso”.*



Ciò al fine di facilitare le operazioni di valutazione dell'offerta economica, applicando il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi della manodopera, ma ribadendo che questi non sono soggetti a ribasso e devono rispettare i limiti contrattuali, superando così in via definitiva i contrasti interpretativi sorti in relazione al citato comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023.

Tale proposta di modifica, tuttavia, non è stata recepita in seno al testo del d.lgs. 209/2024.

I più recenti approdi giurisprudenziali

Nell'attuale incertezza interpretativa con riguardo al comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023, in relazione alla corretta individuazione dell'importo da porre a base d'asta su cui gli operatori economici devono effettuare il ribasso e nell'attesa di una pronuncia dirimente sul tema, il Consiglio di Stato, con la recentissima ordinanza n. 80 del 10 gennaio 2025 ha ribadito l'applicazione del principio della ribassabilità "temperata" dei costi della manodopera (in applicazione dell'ultimo periodo del sopracitato comma 14 dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023), in adesione alle precedenti pronunce n. 9254 e 9255 del 19 novembre 2024, secondo cui gli operatori economici possono indicare un importo dei costi della manodopera in ribasso rispetto a quello individuato dalla stazione appaltante, fatta salva l'eventuale sottoposizione dell'offerta alla verifica di anomalia di cui all'art. 110 del d.lgs. 36/2023.

