

Fascicolo 2025



www.osservatorioentilocali.unirc.it

La determinazione della base d'asta su cui applicare il ribasso: il risvolto sociale dei costi della manodopera

di Gianluca Scotti

**Avvocato specialista per le professioni legali,
funzionario amministrativo presso stazione appaltante.**

La determinazione della base d'asta su cui applicare il ribasso: il risvolto sociale dei costi della manodopera

Gianluca Scotti

ABSTRACT

Il contributo analizza in chiave sistematica e critica l'incidenza dei costi della manodopera nella determinazione dell'importo posto a base di gara, con particolare riferimento alla disciplina di cui all'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii. e alle sue implicazioni operative. L'analisi prende avvio dal quadro normativo di riferimento e dalle prime interpretazioni fornite dalle autorità amministrative (MIT e ANAC); ripercorre poi l'evoluzione giurisprudenziale, caratterizzata da orientamenti contrastanti dei TAR e da soluzioni intermedie del Consiglio di Stato, sino alla sentenza Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2025, n. 5712, che afferma l'inclusione dei costi della manodopera nella base d'asta su cui calcolare il ribasso offerto dall'operatore economico. La ricostruzione evidenzia come la soluzione adottata, pur volta a bilanciare la tutela del lavoro con la libertà d'impresa e le esigenze di semplificazione amministrativa, presenti margini di criticità, specie sul piano della coerenza letterale e della *ratio* della norma.

PAROLE CHIAVE: costi della manodopera, base d'asta, importo posto a base di gara, importo assoggettato a ribasso.

ABSTRACT [EN]

The paper provides a systematic and critical analysis of the impact of labor costs on the determination of the contract's starting price, with particular reference to Article 41, paragraph 14, of Legislative Decree no. 36/2023 and subsequent amendments, as well as its practical implications. The analysis begins with the regulatory framework and the first interpretations offered by administrative authorities (MIT and ANAC); it then traces the jurisprudential developments, marked by divergent approaches of the Regional Administrative Courts (TAR) and intermediate solutions of the Council of State, up to the ruling of the Council of State, Fifth Section, 25 September 2025, n. 5712, which states that labor costs must be included in the contract's starting price on which the bidder's discount is calculated. The reconstruction highlights how the chosen solution, while aimed at balancing labor protection with entrepreneurial freedom and the needs of administrative simplification, still raises critical issues, particularly regarding the textual coherence and the underlying rationale of the rule.

KEYWORDS: labour costs, tender base value, contract award base amount, amount subject to bid reduction.

***La determinazione della base d'asta su cui applicare il ribasso:
il risvolto sociale dei costi della manodopera***

Gianluca Scotti*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo di riferimento – 3. L'evoluzione interpretativa delle autorità amministrative – 4. I primi approdi giurisprudenziali – 5. La risoluzione giurisprudenziale e le motivazioni del Consiglio di Stato n. 5712/2025 – 6. Profili problematici e applicativi con analisi critica della soluzione del Consiglio di Stato

1. Introduzione

La disciplina dei contratti pubblici in Italia si caratterizza per un continuo e profondo sviluppo normativo volto a coniugare principi di concorrenza e trasparenza con esigenze di efficienza e di tutela dell'interesse pubblico; un dinamismo evolutivo che, tuttavia, richiede un rapido adattamento alle nuove discipline e genera, talvolta, problemi interpretativi dalle rilevanti ricadute pratiche ed economiche.

Il più recente approdo è rappresentato dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36¹, successivamente integrato e corretto con il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209².

Colpisce, peraltro, che a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del nuovo Codice il legislatore abbia avvertito la necessità di intervenire nuovamente in maniera copiosa e incisiva sulla disciplina dei contratti pubblici; circostanza questa che testimonia, da un lato, la complessità della materia e, dall'altro, la difficoltà di definire un assetto realmente stabile.

In questo scenario, particolare rilievo assume la disciplina dei costi della manodopera, i cui principali riferimenti si rinvencono negli artt. 11, 41, 108 e 110 d.lgs. n. 36/2023.

Con tali disposizioni il legislatore ha inteso assicurare un presidio forte alla dimensione sociale degli appalti, riconoscendo che la tutela del lavoro costituisce non soltanto un diritto fondamentale di rango costituzionale, ma anche un interesse pubblico primario, insuscettibile di essere sacrificato a logiche meramente economiche³.

I principali problemi interpretativi si sono registrati nell'applicazione della disposizione di cui all'art. 41, comma 14, collocata nella parte dedicata ai livelli e ai contenuti della progettazione. La disposizione detta prescrizioni indirizzate alla stazione appaltante, alla quale impone di individuare e stimare i costi della manodopera e di tenerne conto nel determinare l'importo posto a base di gara su cui applicare il ribasso complessivo offerto dall'operatore economico.

L'art. 41, comma 14, dispone 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»*.

* Avvocato specialista per le professioni legali, funzionario amministrativo presso stazione appaltante.

¹ DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36 recante *«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»* (G.U. n. 77 del 31/03/2023 - Suppl. Ordinario n. 12).

² DECRETO LEGISLATIVO 31 dicembre 2024, n. 209 recante *«Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36»*. (G.U. n. 305 del 31/12/2024 - Suppl. Ordinario n. 45).

³ Non a caso, la disciplina dei costi della manodopera si affianca ad altri istituti introdotti o rafforzati dal nuovo Codice, come le clausole sociali (art. 57), in coerenza con gli obiettivi del PNRR e con la crescente attenzione europea al rispetto dei diritti dei lavoratori nei contratti pubblici.

La questione controversa non riguarda tanto la possibilità per l'operatore economico di indicare costi della manodopera inferiori rispetto a quelli stimati dalla stazione appaltante, possibilità pacificamente ammessa dall'Ordinamento⁴, quanto piuttosto la diversa problematica della loro collocazione all'interno della base d'asta e, dunque, se gli stessi debbano essere inclusi ovvero esclusi, al pari degli oneri della sicurezza, dall'importo posto a base di gara su cui si applica il ribasso offerto dall'operatore economico.

L'ultimo inciso della disposizione ha contribuito ad alimentare l'incertezza interpretativa atteso che, se da un lato la prima parte della norma afferma *expressis verbis* che i costi della manodopera sono «*scorporati dall'importo assoggettato al ribasso*», dall'altro la previsione finale sembra ammettere una ribassabilità mediata subordinata alla dimostrazione di efficienza organizzativa.

La giurisprudenza amministrativa è stata più volte chiamata a intervenire sul punto, sino alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712, che ha affrontato la questione nei seguenti termini: «*l'importo posto a base di gara è comprensivo dei costi della manodopera; su tale importo va applicato il ribasso complessivo offerto dall'operatore economico*».

Il punto centrale è l'impatto che la disciplina e soprattutto l'interpretazione giurisprudenziale ha sugli operatori economici e, in modo ancora più diretto, sui lavoratori che prestano attività per gli aggiudicatari.

Il ribasso applicato a una base d'asta che include i costi della manodopera incide, in ultima analisi, sulla tutela dei minimi salariali e sulla garanzia di condizioni lavorative dignitose.

Pertanto, in tale ottica, il problema non è solo tecnico, ma ha un risvolto sociale e costituzionale.

2. Il quadro normativo di riferimento

La disciplina dei costi della manodopera nel Codice dei contratti pubblici si ricava da un insieme di disposizioni che vanno lette in modo sistematico, in quanto esprimono un unico disegno volto a rafforzare la tutela del lavoro nell'ambito dell'evidenza pubblica.

Gli articoli di riferimento sono, in particolare, l'art. 11, l'art. 41 commi 13 e 14, nonché gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023.

L'art. 11 stabilisce che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni deve essere applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale di settore stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tale norma attua la previsione contenuta nella legge delega n. 78/2022, la quale ha inteso garantire l'applicazione dei CCNL *leader* al fine di assicurare un effettivo presidio alle condizioni economiche e normative dei lavoratori e scongiurare fenomeni di *dumping* contrattuale⁵. La relazione illustrativa al Codice chiarisce che la scelta legislativa non si traduce in un'estensione *erga omnes* del contratto collettivo, ma «*condiziona l'accesso al mercato pubblico all'accettazione di determinate condizioni minime di tutela, coerenti anche con l'art. 41 Cost., nella parte in cui subordina la libertà di iniziativa economica al rispetto dell'utilità sociale*»⁶.

L'art. 41, collocato nella parte del Codice dedicata alla progettazione, rafforza questa impostazione richiamando espressamente le tabelle ministeriali del costo medio del lavoro elaborate

⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665: «*Persino nel nuovo codice, che in applicazione di un preciso criterio di delega di cui all'art. 1, secondo comma, lett. t) della l. n. 78 del 2022, ha previsto "in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso", è stata fatta salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che un ribasso che coinvolga il costo della manodopera sia derivante da una più efficiente organizzazione aziendale, così armonizzando il criterio di delega, con l'art. 41 Cost.*».

⁵ Cfr. Relazione illustrativa al Codice, trasmessa alla Camera dei Deputati il 5 gennaio 2023 (accessibile al link: https://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0019_F001.pdf&leg=XIX).

⁶ Sul piano costituzionale, l'art. 36 Cost. garantisce al lavoratore il diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente; l'art. 41 limita l'iniziativa economica privata qualora contrasti con l'utilità sociale o con la dignità umana.

dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali quale parametro per la determinazione dei costi della manodopera da parte delle stazioni appaltanti (comma 13). A tal uopo, il d.lgs. n. 209/2024, all'art. 1, comma 1, lett. g), ha precisato che nella determinazione di tali costi si deve tener conto anche della dimensione e della natura giuridica delle imprese, così da rendere la stima maggiormente aderente alla realtà del mercato e da evitare la predisposizione di basi d'asta che non consentano la formulazione di offerte sostenibili⁷.

La norma inoltre, come anticipato nell'introduzione, prescrive l'obbligo per le stazioni appaltanti di individuare e stimare i costi della manodopera nei documenti di gara e stabilisce che tali costi, unitamente a quelli della sicurezza, siano «*scorporati*» dall'importo assoggettato a ribasso, pur mantenendo la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale (comma 14).

Specularmente l'art. 108, comma 9, impone agli operatori economici, a pena di esclusione, di indicare i costi della manodopera nell'offerta economica, unitamente agli oneri aziendali di sicurezza. Come evidenziato dall'ANAC, «*il fondamento sostanziale dell'obbligo risiede nella tutela del lavoro e nella verifica della congruità dell'offerta: l'indicazione dei costi consente infatti di valutare la sostenibilità economica della proposta e di prevenire ribassi occulti a scapito delle condizioni dei lavoratori*»⁸.

L'art. 110, comma 1, disciplina infine la verifica di congruità delle offerte sospette di anomalia, stabilendo che la valutazione debba tenere conto anche dei costi dichiarati dagli operatori economici nel modello dell'offerta ai sensi dell'art. 108.

Il quadro che emerge è quello di un sistema a tre livelli nel quale la stazione appaltante individua i costi della manodopera secondo parametri normativamente predeterminati, l'operatore economico li dichiara nell'offerta e l'amministrazione, infine, vaglia la sostenibilità delle dichiarazioni rese in sede di verifica dell'anomalia. Si tratta di un presidio di responsabilità che traduce in chiave operativa il principio costituzionale della tutela del lavoro e che dimostra come la determinazione dei costi della manodopera non sia riducibile ad un'operazione di mero calcolo, rappresentando invece un vero e proprio elemento di garanzia costituzionale e sociale, la cui incidenza sul ribasso e sul prezzo finale dell'appalto rimane il terreno di maggiore frizione interpretativa, come dimostra l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi anni.

3. *L'evoluzione interpretativa delle autorità amministrative*

Attese le prime incertezze sull'interpretazione dell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 la prassi applicativa ha mostrato sin da subito l'esigenza di chiarimenti, che sono giunti tanto dall'Autorità nazionale anticorruzione quanto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il Bando tipo n. 1/2023, approvato con delibera ANAC n. 309 del 27 giugno 2023⁹, ha rappresentato il primo strumento operativo di indirizzo¹⁰. Esso anzitutto dispone l'inclusione dei costi

⁷ Cfr. Relazione tecnica al d.lgs. 209/2024, accessibile al link: <https://www.sentenzeappalti.it/2024/11/12/correttivo-codice-appalti-relazione-illustrativa-relazione-tecnica-e-testo-bollinato-dlgs-36-2023/>.

⁸ Parere n. 318 del 30 luglio 2025, in cui l'Autorità ha chiarito che rientrano nell'obbligo dichiarativo anche le procedure di gare a prezzo fisso, nelle quali l'offerta equivale a modulo di accettazione del prezzo determinato dalla Stazione Appaltante.

⁹ Il Codice dispone che l'ANAC, attraverso bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri atti amministrativi generali, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche (art. 222, comma 2). Inoltre, prevede che successivamente all'adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità degli stessi e che le stazioni appaltanti, nella delibera a contrarre, motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo (art. 83, comma 3).

¹⁰ Il bando-tipo n. 1/2023 è vincolante per le procedure aperte 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.

della manodopera nell'importo posto a base di gara¹¹ e contestualmente impone all'operatore economico di indicare in sede di offerta il costo della manodopera, prevedendo che, qualora tale costo risulti difforme rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante, l'offerta viene sottoposta alla verifica di anomalia ex art. 110 del Codice¹². La nota illustrativa¹³ ha chiarito che i costi della manodopera e della sicurezza, pur dovendo essere scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, non ne risultano automaticamente esclusi in quanto la norma ammette che il ribasso complessivo possa derivare da una più efficiente organizzazione aziendale, purché ciò non comporti la violazione dei trattamenti salariali minimi inderogabili¹⁴.

Questa impostazione è stata rafforzata con le successive delibere dell'ANAC, in particolare con la n. 528 del 15 novembre 2023¹⁵ e con n. 174 del 10 aprile 2024¹⁶, l'Autorità ha affermato che i costi della manodopera fanno parte della base d'asta su cui applicare il ribasso percentuale offerto, pur dovendo essere quantificati e indicati separatamente.

A seguito delle modifiche apportate al Codice dal d.lgs. n. 209/2024, l'ANAC ha poi posto in consultazione il testo aggiornato del Bando tipo n. 1/2023¹⁷.

A conferma della linea interpretativa già avallata, l'art. 3 del bando-tipo è stato proposto in termini ancor più netti: *«L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera [...]. I costi della manodopera non sono ribassabili se non per dimostrate ragioni attinenti ad una più efficiente organizzazione aziendale o a condizioni fiscali e contributive di maggior favore che non comportano penalizzazioni per la manodopera. [...] Il ribasso percentuale offerto dall'operatore economico è calcolato sull'importo a base di gara comprensivo dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante»*.

Parallelamente, anche il MIT si è espresso in diverse occasioni precisando che l'offerta economica non può limitarsi al ribasso sull'importo al netto della manodopera, dovendo invece comprendere anche tale voce come componente interna e verificabile¹⁸ sicché, in via speculare, l'importo a base di gara deve essere costruito includendo i costi della manodopera, che la stazione appaltante è tenuta a stimare come parametro¹⁹.

¹¹ Art. 3: *«L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € [...] i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso»*.

¹² Art. 17 Lett. c): *«Ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati al punto 3 del presente disciplinare non sono ribassabili. Resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera»*.

¹³ Consultabile al link: <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-309-del-27-giugno-2023-bando-tipo-n.1-2023>.

¹⁴ Cfr. punto 28 *«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»*.

¹⁵ Nella Delibera n. 528 del 15 novembre 2023, l'ANAC afferma che *«l'art. 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»*.

¹⁶ Nella Delibera n. 174 del 10/04/2024, l'ANAC ha ribadito 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»*.

¹⁷ Cfr. Comunicato del Presidente del 14 gennaio 2025, riguardante l'impatto del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 ("decreto correttivo") sulle clausole del Bando-tipo n. 1/2023.

¹⁸ Parere n. 2154 del 19 luglio 2023.

¹⁹ Codice parere: 2505, data emissione: 17/04/2024: *«L'importo assoggettato a ribasso comprende i costi della manodopera, ma la stazione appaltante è tenuta a 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*

Il passaggio decisivo si è avuto con la delibera ANAC n. 146 del 9 aprile 2025, in cui l'Autorità - prendendo atto della sussistenza di un contrasto interpretativo sull'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 e dell'alternanza di due orientamenti principali: da un lato quello che legge «scorporati» come «esclusi» dalla base d'asta e dall'altro quello che lo interpreta come «*indicati separatamente*» ma comunque inclusi nella base ribassabile - ha dichiarato di aderire al secondo di essi.

L'ANAC ha sottolineato l'esigenza di semplificazione e omogeneità delle operazioni di gara giacché se i costi della manodopera fossero esclusi dalla base ribassabile si determinerebbe una frammentazione delle offerte economiche, con operatori che formulerebbero ribassi solo sulla parte al netto della manodopera e altri che li estenderebbero anche a tale componente. Ciò renderebbe le offerte non omogenee, complicando la comparazione e appesantendo le procedure.

L'Autorità ha infine richiamato il principio di bilanciamento tra la tutela del lavoro e la libertà di iniziativa economica affermando che escludere in modo assoluto i costi della manodopera dal ribasso equivarrebbe a negare ogni rilevanza alle scelte organizzative e gestionali degli operatori, in contrasto con l'art. 41 Cost.

Resta così confermata la linea interpretativa già accolta nel bando-tipo dell'ANAC e nei pareri del MIT, secondo la quale l'«*importo a base di gara*» è sempre comprensivo dei costi della manodopera, pur con la precisazione che la loro riduzione è subordinata a rigorose giustificazioni in sede di verifica di anomalia.

4. I primi approdi giurisprudenziali

L'applicazione concreta dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023 ha determinato sin dall'inizio un acceso contrasto giurisprudenziale, che ha visto alternarsi soluzioni opposte, tanto da configurare distinti orientamenti interpretativi.

Secondo il primo di essi la non ribassabilità dei costi della manodopera, normativamente prevista, non impone implicitamente anche lo scorporo di questi ultimi dalla base d'asta²⁰. È stato così precisato che «*l'art. 1 comma 2 lett. t) della Legge delega (n. 78 del 2022) dispone che le stazioni appaltanti devono prevedere "in ogni caso, che i costi della manodopera e della 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 intoccabilità 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 il costo della manodopera, per garantirne una tutela rafforzata, ed in ultima analisi di salvaguardare il diritto dei lavoratori alla retribuzione minima, tutelato dall'art. 36 della Costituzione*»²¹.

Dopo queste prime pronunce, il filone prevalente è stato quello opposto, che ha letto in senso letterale la disposizione, ritenendo i costi della manodopera esclusi dall'importo assoggettato a ribasso.

Il TAR Salerno, con la sentenza 11/01/2024 n. 147, pur non prendendo espressa posizione sul dibattito in relazione all'art. 41, non ha contestato, nel caso sottoposto al suo esame, la scelta della stazione appaltante di precludere il ribasso sui costi della manodopera.

dell'art. 41, c. 14 del Codice dei contratti pubblici, ma a sua volta, dovrà indicare, come proprio costo, i costi della manodopera».

²⁰ Cfr. TAR Sicilia, Palermo, sentenza 19 dicembre 2023, n. 378: «*Tale soluzione, solo in apparenza distonica rispetto alla natura non ribassabile dei costi della manodopera, è in realtà conforme all'impianto generale della norma di rango primario, posto che l'art. 41, comma 14, del nuovo Codice dei contratti pubblici, se da un lato afferma che i "costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso" (cosa che è stata puntualmente fatta nella formulazione dei documenti della gara per cui è controversia), dall'altro consente comunque all'operatore economico "di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"*».

²¹ TAR Toscana, Firenze, sentenza 29 gennaio 2024, n. 120.

Il TAR Calabria, sede staccata di Reggio Calabria, con le sentenze n.ri 119 e 120 dell'08/02/2024, ha evidenziato la sussistenza di due concetti distinti e non sovrapponibili ovvero «l'importo posto a base di gara», nell'individuare il quale la stazione appaltante deve prevedere anche il costo della manodopera, e l'«importo assoggettato al ribasso» dal quale, invece, i costi della manodopera devono essere scorporati. Nelle indicate pronunce viene precisato che *«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 percentuale), esporre una cifra, a titolo di costi della manodopera, inferiore rispetto a quella che la stazione appaltante ha previsto ex ante nell'ambito del più ampio importo posto a base di gara»*²².

Il contrasto giurisprudenziale è giunto al suo apice con le sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.ri 9254 e 9255 del 19 novembre 2024. In queste decisioni, la Sezione V ha coniato il principio della *«scorporabilità temperata»*, riconoscendo che i costi della manodopera restano inclusi nella base d'asta, ma possono essere oggetto di ribasso in via mediata, solo attraverso la verifica di anomalia²³. Il Consiglio di Stato ha quindi tentato di conciliare il dato testuale con i principi costituzionali, da un lato assicurando la protezione dei minimi salariali e, dall'altro, salvaguardando la libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost.

In questo quadro già articolato e complesso si inserisce la sentenza del TAR Calabria, Reggio Calabria, n. 759 del 13/12/2024, in cui è stato affermato che applicare il ribasso su una base d'asta comprensiva dei costi della manodopera comporta la violazione del principio della immutabilità dell'offerta economica dovendo, a tal fine, riferirsi alle dichiarazioni negoziali di volontà quali risultano dalle indicazioni rese dall'operatore economico nel modello dell'offerta, ove vengono esplicitati anche i costi della manodopera.

Tale decisione, come si vedrà nel prosieguo, è stata oggetto di impugnazione ed è stata riformata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5712/2025, la quale ha segnato un punto di svolta nella ricostruzione interpretativa della norma.

5. La risoluzione giurisprudenziale e le motivazioni del Consiglio di Stato n. 5712/2025

La pronuncia n. 5712 del 25 settembre 2025 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato rappresenta, ad oggi, l'approdo più chiaro e sistematico in materia di costi della manodopera, ponendosi come sentenza di sintesi e di chiarificazione rispetto al contrasto giurisprudenziale sviluppatosi nei mesi precedenti.

La decisione trae origine dall'impugnazione della sentenza del TAR Calabria, Reggio Calabria, n. 759/2024, che aveva avallato un'interpretazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023 nel senso di distinguere concettualmente tra l'importo complessivo a base di gara e l'importo assoggettato a ribasso, dal quale i costi della manodopera andrebbero sottratti, salva la possibilità per l'operatore economico di indicare dei costi della manodopera inferiori a quelli stimati dalla stazione appaltante.

Il Consiglio di Stato, in termini chiari e netti, afferma che *«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»* (punto 4.2.1.). In motivazione viene data una peculiare lettura del termine *«scorporati»*, si legge infatti che *«l'indicazione fornita dal*

²² Tale impostazione è stata ulteriormente consolidata da un gruppo di decisioni più recenti (*ex multis*: TAR Puglia-Lecce, 19 marzo 2025, n. 434; TAR Emilia-Romagna, Parma, 20 marzo 2025, n. 111; TAR Sardegna, 18 marzo 2025, n. 250; TAR Lazio, 17 marzo 2025, n. 5508).

²³ Si legge in motivazione: *«l'importo posto a base di gara comprende i costi della manodopera; il ribasso complessivo può incidere anche su di essi, purché sia dimostrato che deriva da una più efficiente organizzazione aziendale»*.

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»²⁴.

Il Consiglio di Stato, pur riconoscendo la non univocità letterale della disposizione normativa, come dimostrato dall’uso della congiunzione «e» nel riferirsi contestualmente ai costi della manodopera e a quelli della sicurezza, ha ritenuto di dover operare una lettura costituzionalmente orientata, coerente sia con i principi di tutela del lavoro (artt. 35 e 36 Cost.), sia con i principi di libertà di iniziativa economica e di concorrenza (art. 41 Cost.). Ampio rilievo è attribuito alla *ratio legis* evincibile sia dalla legge delega n. 78/2022, che all’art. 1, comma 1, lett. t), impone di garantire la massima tutela dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici, sia dai lavori preparatori del Codice del 2023 e del decreto correttivo del 2024. Da tale prospettiva, i giudici chiariscono che «una interpretazione letterale e restrittiva finirebbe per determinare una sostanziale sterilizzazione del principio di concorrenza, precludendo all’operatore economico di dimostrare l’efficienza organizzativa che può riflettersi sui costi del personale» (punto 13.1 della sentenza).

Il Collegio ha quindi affermato che i costi della manodopera continuano a far parte integrante della base d’asta, sulla quale si calcola il ribasso percentuale, ma che la loro riduzione è ammessa soltanto in presenza di giustificazioni puntuali e verificabili. Viene chiarito, infatti, che «la ribassabilità dei costi della manodopera non è esclusa in assoluto, ma condizionata alla dimostrazione, da parte dell’operatore, di specifici fattori organizzativi o di vantaggio contributivo-fiscale, che non incidano in alcun modo sui minimi salariali e sulle garanzie inderogabili di legge» (punto 14.2 della sentenza). La pronuncia valorizza, inoltre, le esigenze di semplificazione procedurale e di omogeneità nella valutazione delle offerte. Il Consiglio osserva che «ricomprendere i costi della manodopera nella base d’asta consente alle stazioni appaltanti di evitare complesse e artificiose operazioni di comparazione tra offerte strutturalmente disomogenee» (punto 15.4 della sentenza). Una tale soluzione risulta, secondo il Collegio, più coerente con i principi di trasparenza, speditezza ed efficienza dell’azione amministrativa e con l’obiettivo di ridurre il contenzioso.

In conclusione, la n. 5712/2025 segna un punto fermo nel dibattito, sancendo che i costi della manodopera fanno parte della base di gara e possono essere ribassati, ma solo in presenza di giustificazioni adeguate. Come rileva la stessa decisione, «la soluzione adottata realizza un punto di equilibrio tra la tutela della manodopera, valore costituzionale primario, e la libertà di iniziativa economica, che non può essere neutralizzata nella sua capacità competitiva» (punto 16.1 della sentenza).

La sentenza assume dunque una funzione di indirizzo non soltanto per le stazioni appaltanti, chiamate a recepirne i principi nelle proprie procedure, ma anche per gli operatori economici, che vedono chiarito l’ambito entro il quale esercitare la propria libertà di formulazione dell’offerta.

²⁴ Tale esegesi è seguita anche puntuali indicazioni operative: «- l’operatore economico deve indicare separatamente il proprio costo della manodopera (come d’altronde era già sancito dall’art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016 e, attualmente, dall’art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023: cfr., da ultimo, Cons. Stato, V, 31 dicembre 2024, n. 10547), essendo onerata di tale indicazione separata (a differenza di quanto previsto dall’art. 23 del d.lgs. n. 50 del 2016) anche 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, in specie quando il “proprio” costo della manodopera è inferiore a quello della 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)».

6. *Profili problematici e applicativi con analisi critica della soluzione del Consiglio di Stato*

L'analisi condotta, senza alcuna pretesa di esaustività, vuole mettere in luce come la questione dei costi della manodopera nel Codice dei contratti pubblici ruoti attorno a un nodo interpretativo ben preciso, incentrato sul quesito se la base d'asta cui applicare il ribasso offerto dall'operatore economico debba includere o meno tali costi.

È questo, più ancora che la riconosciuta possibilità dell'operatore economico di indicare in sede di offerta valori inferiori rispetto a quelli stimati dalla stazione appaltante, il punto nevralgico sul quale si è giocato il contrasto giurisprudenziale e interpretativo.

La soluzione interpretativa fatta propria dall'ANAC e recepita dal Consiglio di Stato, che riserva ai costi della manodopera un trattamento distinto rispetto ai costi della sicurezza, appare infatti come una torsione sistematica, giustificata con l'esigenza di conciliare la tutela del lavoro con la libertà d'impresa, ma non pienamente coerente con la lettera della legge.

In questo senso, i motivi addotti tanto dall'ANAC quanto dal Consiglio di Stato, ivi inclusa la ragione di semplificazione operativa e la finalità di responsabilizzazione dell'operatore economico, pur apprezzabili sotto il profilo dell'efficienza amministrativa, non affrontano in maniera dirimente la *ratio* originaria della norma, che è quella di non consentire sottostime retributive che si ripercuoterebbero negativamente sulla dignità del lavoro.

A ben vedere, il dibattito si è complicato anche per la sovrapposizione tra due aspetti distinti ma talvolta confusi: da un lato, la ribassabilità dei costi della manodopera (o meglio la possibilità per l'operatore economico di indicare importi inferiori rispetto a quelli stimati dalla stazione appaltante); dall'altro, la corretta modalità di composizione della base d'asta su cui calcolare il ribasso percentuale, questione tutt'altro che coincidente con la prima.

L'accostamento tra i due profili ha alimentato incertezza e oscillazioni interpretative.

Sul piano operativo, l'interpretazione che qui appare più convincente è quella che riconosce al termine «*scorporati*» un significato univoco, valido tanto per i costi della sicurezza quanto per quelli della manodopera; entrambi devono essere sottratti dalla base d'asta ribassabile come richiesto dalla norma.

La differenza risiede non nella loro collocazione contabile, bensì nel regime di ribassabilità atteso che mentre i costi della sicurezza restano intangibili, i costi della manodopera possono essere indicati dall'operatore in misura inferiore a quella stimata, purché nel rispetto dei minimi salariali e sempre previa verifica.

Non va dimenticato, infatti, che a mente degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 5, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023, le stazioni appaltanti hanno un obbligo di verifica dei costi della manodopera rispetto ai minimi tabellari, che costituisce condizione essenziale per l'aggiudicazione e che opera finanche autonomamente rispetto alla verifica di anomalia dell'offerta.

Alla luce di tali considerazioni, la soluzione del Consiglio di Stato, pur apprezzabile per lo sforzo di sistemazione e bilanciamento, lascia aperti margini di perplessità.

La sensazione è che la spinta degli interessi alla semplificazione e alla responsabilizzazione degli operatori economici abbia prevalso, in un quadro sinallagmatico, sulla esegesi letterale e sulla *ratio* di tutela propria dell'art. 41, comma 14.

Nell'attesa di un intervento chiarificatore del Legislatore, resta da capire se il compromesso raggiunto sarà in grado di assicurare davvero la protezione dei lavoratori senza indebolire la certezza delle regole di gara.